



**NACIONES UNIDAS**

**C E P A L**

COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE

---

**JOSE ANTONIO OCAMPO**  
*Secretario Ejecutivo*

**REYNALDO BAJRAJ**  
*Secretario Ejecutivo Adjunto*

LC/G. 2135-P — Agosto 2001

**Publicación de las Naciones Unidas**

ISSN 0251 – 0257 / ISBN 92-1-321873-7

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *REVISTA DE LA CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces al año.

El valor de la suscripción anual para el año 2001 es de 30 dólares la versión en español y de 35 dólares la versión en inglés. El precio del ejemplar suelto en uno u otro idioma es de 15 dólares, más gastos de envío. La suscripción por dos años (2001-2002) vale 50 dólares la versión española y 60 dólares la versión inglesa. El formulario de suscripción se encuentra inmediatamente antes de las Publicaciones recientes de la CEPAL.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, NY 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Copyright © Naciones Unidas 2001  
Todos los derechos están reservados  
Impreso en Santiago de Chile

**REVISTA**

*de la*

**C E P A L**

**NUMERO 74**  
**AGOSTO 2001**  
**SANTIAGO DE CHILE**

**OSCAR ALTIMIR**  
*Director*



**NACIONES UNIDAS**

### Notas explicativas

En los cuadros de la presente publicación se han empleado los siguientes signos

---

...	Tres puntos indican que los datos faltan o no constan por separado.
—	La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.
	Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.
–	Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
.	El punto se usa para separar los decimales.
/	La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 1998/1999.
-	El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 1998-1999, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

---

Salvo indicación contraria, la palabra “toneladas” se refiere a toneladas métricas, y la palabra “dólares”, a dólares de los Estados Unidos. Las tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas. Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

## Orientaciones para los colaboradores de la *Revista de la CEPAL*

La Dirección de la *Revista* tiene interés permanente en estimular la publicación de artículos que analicen el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Con este propósito en mente y con el objeto de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

- El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
- Los trabajos deben enviarse en su original español, francés, inglés o portugués, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.
- Se deberá acompañar un extracto del artículo (de alrededor de 300 palabras), en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales. Este extracto será publicado en la página de presentación de la CEPAL en la Internet.
- La extensión total de los trabajos —incluyendo extracto, notas y bibliografía, si la hubiere— no deberá exceder de 10 000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves.
- El artículo deberá enviarse con una copia, acompañado de un disquete en Word para Windows 95 ó 98, a *Revista de la CEPAL*, Casilla 179-D, Santiago, Chile; de no haber disquete, se ruega enviar dos ejemplares en papel. También puede enviarse por correo electrónico a: edesolminihac@eclac.cl.
- Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional, nacionalidad, dirección, fax, teléfono y correo electrónico.
- Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias.
- Asimismo, se recomienda restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto. En el caso de los gráficos, éstos deben ser confeccionados teniendo en cuenta que se publicarán en blanco y negro. Finalmente, deberá indicarse la ubicación en el texto de cuadros y gráficos, pero incluirlos separadamente al final.
- Recomendación especial merece la bibliografía, que no debe extenderse innecesariamente. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo y subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.).
- La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.
- Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.

## SUMARIO

---

<b>Retomar la agenda del desarrollo</b>	<b>7</b>
<i>José Antonio Ocampo</i>	
<b>La gestión pública orientada a la inversión y al crecimiento</b>	<b>21</b>
<i>Ricardo Martner</i>	
<b>La competitividad empresarial en América Latina y el Caribe</b>	<b>37</b>
<i>Michael Mortimore y Wilson Peres</i>	
<b>Globalización y competencia tributaria: implicaciones para los países en desarrollo</b>	<b>61</b>
<i>Reuven S. Avi-Yonah</i>	
<b>Las economías pequeñas de América Latina y el Caribe</b>	<b>71</b>
<i>Hubert Escaith</i>	
<b>El ingreso de China a la OMC y su impacto sobre los países de la cuenca del Caribe</b>	<b>87</b>
<i>Eduardo Gitli y Randall Arce</i>	
<b>Reflexiones sobre el financiamiento del desarrollo</b>	<b>109</b>
<i>Roberto Frenkel</i>	
<b>La agenda de la supervisión bancaria en América Latina</b>	<b>125</b>
<i>Ernesto Livacic y Sebastián Sáez</i>	
<b>Reformas de gestión en salud en América Latina</b>	<b>139</b>
<i>Ana Sojo</i>	
<b>Análisis econométrico de la inversión privada en Brasil</b>	<b>159</b>
<i>Marcio Bruno Ribeiro y Joaíllio Rodolpho Teixeira</i>	
<b>Políticas para pequeñas y medianas empresas en Chile</b>	<b>175</b>
<i>Cecilia Alarcón y Giovanni Stumpo</i>	
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL</b>	<b>195</b>

---

# Retomar la agenda *del desarrollo*

---

**José Antonio Ocampo**

*Secretario Ejecutivo de la  
Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe  
(CEPAL)  
Jaocampo@eclac.cl*

En este ensayo se resumen algunas de las reflexiones más importantes en que se sustentan las propuestas a favor de una nueva agenda de desarrollo y se resalta la necesidad de lograr un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público y de entender por “políticas públicas” toda forma de acción organizada tras objetivos de interés común, y no sólo las acciones estatales. El autor plantea cinco propuestas a favor de una nueva agenda de desarrollo: i) Se requiere una globalización más equilibrada, con verdadero respeto por la diversidad; la existencia de una red de instituciones regionales, respetuosas del orden global pero con mayores grados de autonomía, constituye la mejor opción para construir una institucionalidad internacional más sólida y equilibrada. ii) Es fundamental tener una visión amplia de la estabilidad macroeconómica y del papel que desempeñan las políticas anticíclicas; está claro que la inestabilidad real tiene un costo muy elevado y que, además, el costo de los déficit del sector privado es tan alto como el de los desequilibrios del sector público. iii) No basta con las políticas macroeconómicas; la definición de estrategias de desarrollo que apunten a inducir innovaciones y construir complementariedades productivas parece ser un camino que las economías abiertas de la región no pueden dejar de tomar. iv) Es preciso mejorar los encadenamientos sociales; el progreso social puede concebirse como el producto de tres factores básicos: una política social de largo plazo que incremente la equidad y garantice la inclusión, un crecimiento económico que genere un volumen adecuado de empleo de calidad y una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos. v) El sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios; en este sentido, es importante fomentar los lazos de solidaridad que se han ido perdiendo.

# I

## Introducción

La liberalización económica fue presentada al mundo en desarrollo como la respuesta a estrategias ineficientes asociadas a la protección comercial, a los altos niveles de intervención estatal y a la captación de rentas (*rent seeking*) por parte de los agentes económicos, que dichas estrategias generaban. Fue presentada también como la forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización. Esta visión representó un cambio significativo frente a la idea que sirvió de base a las estrategias de desarrollo durante varias décadas, según la cual la “industrialización tardía” exigía una amplia intervención del Estado. El Consenso de Washington fue uno de los mejores resúmenes de esta agenda de reformas, aunque por cierto no representaba las versiones más radicales, que reclamaban un Estado minimalista (Williamson, 1998). Igualmente, fue una manifestación del optimismo que despertaba la agenda de reformas hace una década.

En los últimos años se ha producido un intenso cuestionamiento acerca de la sabiduría de esta visión. Es probable que la crisis asiática haya sido su peor revés, al hacer patente que la liberalización financiera puede ser fuente de una profunda inestabilidad macroeconómica cuando no está acompañada de un marco institucional apropiado. La fuerte reacción de la “sociedad civil global” a partir de Seattle revela que la globalización misma está siendo cuestionada, lo que refleja básicamente el descontento existente en el mundo industrializado. En los países en desarrollo, la desilusión con las reformas es creciente, pero sus manifestaciones políticas son menos organizadas y su agenda está todavía por definir.

En términos más generales, la insatisfacción con los resultados de las reformas es cada vez mayor. El comercio y la inversión extranjera directa han crecido notablemente, pero la “Tierra prometida” de altas tasas de crecimiento se percibe cada vez más como un espejismo. En América Latina, la región en donde más se ha avanzado en el proceso de reformas, el crecimiento de los años noventa fue tan sólo de un 3.2% anual,

ritmo significativamente inferior a las cifras registradas durante las tres décadas de industrialización liderada por el Estado, entre los años cincuenta y setenta (5.5% por año). El desempeño del África subsahariana y, en general, de los países menos desarrollados, sigue siendo muy insuficiente. Varias de las economías en transición mantienen niveles de actividad económica inferiores a los registrados antes de la “gran explosión”. La mayor parte de las economías asiáticas afectadas por la crisis ya se han recuperado, pero aún tienen que enfrentar las repercusiones de las crisis financieras. Las excepciones más notables son, como es obvio, China e India, que no figuran en todo caso entre las economías con mayores niveles de reforma. Incluso en el mundo industrializado el crecimiento de los años noventa fue muy inferior al de la “edad de oro” (1950 a 1973); los Estados Unidos alcanzaron las tasas de crecimiento que caracterizaron dicho período, pero sólo en la segunda mitad de la década.

Por otra parte, las tensiones distributivas son agudas y es probable que estén aumentando. Las disparidades de ingreso entre los países desarrollados y los menos desarrollados siguen acentuándose (PNUD, 1999). La distribución del ingreso se ha deteriorado en un gran número de países, tanto desarrollados como en desarrollo. De acuerdo con un cálculo existente, el 57% de la población mundial vive en países cuya distribución del ingreso se ha deteriorado, frente a sólo un 16% en aquellos en que ha mejorado, mientras en los demás no se observa ninguna tendencia definida (Cornia, 1999). El aumento de los diferenciales de ingreso en función del grado de calificación de la mano de obra es un fenómeno de alcance mundial, aunque sus explicaciones alternativas —la liberación del comercio, tendencias tecnológicas o el debilitamiento de las instituciones de protección social— siguen siendo objeto de debate. No obstante, es indudable que obedece, al menos en parte, a la asimetría que existe entre la movilidad internacional de algunos factores de producción (el capital, la mano de obra altamente calificada) y las restricciones a la movilidad de otros (mano de obra poco calificada), así como a la creciente dificultad de los gobiernos para proporcionar instrumentos eficaces de protección social (Rodrik, 1997).

Estos hechos y el descontento que provocan han dado origen, a su vez, a un debate positivo, que segura-

---

□ Una versión previa de este ensayo se presentó en el panel de la reunión anual de la American Economic Association “Toward a Post-Washington Consensus on Development and Security”, realizada en Nueva Orleans del 5 al 7 de enero de 2001.

mente enriquecerá la agenda del desarrollo. En efecto, en los últimos años este debate ha adquirido un carácter algo más pluralista, del cual empiezan a surgir nuevas visiones del desarrollo. Nuevos énfasis —entre otros en la importancia del desarrollo institucional, en las redes de protección social, en el “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las políticas de desarrollo— han penetrado con fuerza en el debate internacional. ¿Significa esto que la agenda del desarrollo está cambiando? Es posible, pero aún no es evidente. En muchos casos, los nuevos conceptos y énfasis son simplemente añadidos a lo que sigue siendo esencialmente la misma agenda de los últimos años, en una concepción lineal según la cual se van agregando nuevas “generaciones” de reformas a las que se consideran buenos cimientos. En las condiciones menos favorables, son exclusivamente nuevos ropajes para las mismas ideas. Los mercados, en particular los financieros, no han internalizado realmente la necesidad de una nueva agenda de desarrollo y en esencia siguen reclamando una mayor liberalización, tanto a nivel nacional como mundial, es decir simple y llanamente más reformas de “primera generación”. Esta sigue siendo la fuerza dominante en un mundo en el cual la capacidad de acción de los gobiernos nacionales se ha debilitado y hay tan sólo una transición precaria hacia políticas globales.

En el presente ensayo se resumen algunas de las reflexiones más importantes en las que se fundamentan las propuestas a favor de una nueva agenda de desarrollo.<sup>1</sup> Dos temas transversales que permean la literatura existente deben resaltarse desde un comien-

zo. El primero es el llamado a un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público. Este llamado no debe ser visto como contrario al mercado, ya que las acciones en favor de la provisión de bienes públicos, de completar mercados, de ayudar a que los mercados no competitivos funcionen adecuadamente, de explotar las externalidades positivas y evitar las negativas, o de garantizar una participación equitativa en los frutos del desarrollo, pueden operar, a través de diferentes canales económicos, sociales y políticos, como poderosos mecanismos en beneficio del mercado. Si es aplicada correctamente, una política activa de este tipo será más “amistosa con el mercado” que los enfoques alternativos que tendieron a predominar durante la primera ola de reformas.

El segundo tema es que las “políticas públicas” deben ser entendidas como toda forma de acción organizada en favor de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales. Este concepto es consistente con el llamado a abrir nuevas oportunidades para la participación de la sociedad civil y con la necesidad de superar la crisis del Estado que afecta al mundo en desarrollo y, en realidad, al mundo entero. Busca corregir tanto las “fallas del mercado” como las “fallas del gobierno” y, más en general, busca construir y reconstruir instituciones (o, en la terminología de la nueva literatura institucional, instituciones y organizaciones), sin duda una de las tareas más complejas que enfrentan las economías en desarrollo y en transición hoy e, incluso, la tarea más urgente y aún insuficientemente abordada en el proceso de construir un mejor orden internacional.

## II

### Una globalización más equilibrada con verdadero respeto por la diversidad

La necesidad de “civilizar” la economía global (Heileiner, 2000) o, como se expresó en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, de “conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo” (Naciones Unidas, 2000) es, sin duda, el tema más importante. Aunque

la globalización responde a procesos tecnológicos y económicos dinámicos, no cabe duda de que puede ser moldeada. De hecho, la forma que ha ido adoptando ha estado determinada, en gran medida, por decisiones explícitas de política.

En este sentido, el rasgo más preocupante es el carácter incompleto, e incluso desequilibrado, del actual proceso de globalización y de la agenda internacional de políticas que lo acompaña, que reproduce

<sup>1</sup> Aunque la literatura sobre el tema es extensa, las referencias se han limitado a un mínimo.



antiguas asimetrías de la economía mundial y crea otras nuevas. Hay cuatro aspectos que predominan en la actual agenda: el libre comercio, los derechos de propiedad intelectual, la protección de las inversiones, y la liberalización financiera y de la cuenta de capital. A esta última se le han impuesto ciertas condiciones adicionales a raíz de las crisis más recientes: debe realizarse siguiendo una secuencia adecuada, y se debe otorgar prioridad a los flujos a largo plazo y al desarrollo institucional. Más aun, en el ámbito del comercio, la liberalización es incompleta y asimétrica: los productos “sensibles” de gran interés para los países en desarrollo están sujetos a los mayores niveles de protección en el mundo industrializado.

Por el contrario, otros aspectos han sido claramente marginados de la agenda actual: la movilidad de la mano de obra; las normas internacionales sobre tributación, especialmente sobre el capital, esenciales para garantizar la tributación adecuada de este factor de alta movilidad; la formulación de normas auténticamente internacionales sobre competencia y códigos de conducta aplicables a las empresas multinacionales, y el financiamiento compensatorio para asegurar la incorporación de aquellos países y grupos sociales que tienden a quedar rezagados en el proceso de globalización.

Lo anterior refleja, a su vez, la asimetría más importante: la que existe entre la rápida globalización de (algunos) mercados y la notoria ausencia de una verdadera agenda social internacional. Esta última se limita a la definición de principios internacionales comunes (en cumbres de las Naciones Unidas) y a una incipiente legislación internacional. La reducción de la asistencia oficial para el desarrollo es la demostración más evidente de la falta de un adecuado compromiso con una agenda social auténticamente internacional, al igual que la creciente condicionalidad que caracteriza el apoyo financiero internacional en general.

En términos más amplios, se reconoce crecientemente que la globalización ha hecho más evidente la necesidad de proporcionar ciertos “bienes públicos globales” (políticos, sociales, económicos y ambientales), en vista de que muchos bienes públicos que antes eran “nacionales” (y, mucho antes, “locales”) han ido transformándose en bienes públicos globales (Kaul, Grunberg y Stern, comps., 1999). Sin embargo, hay un indiscutible contraste entre el reconocimiento de este hecho y la debilidad de las estructuras internacionales destinadas a proporcionar este tipo de bienes y los fondos que se les asignan para cumplir esa función.

Estas asimetrías reflejan los rasgos fundamentales de la política y la economía política del mundo de

hoy. No cabe duda de que el desequilibrio del proceso y de la agenda actual de globalización es un reflejo de la mayor influencia que ejercen los países más grandes y las grandes empresas multinacionales. Pero también refleja la desorganización de los actores, particularmente de los países en desarrollo, en los debates internacionales. Este comportamiento no sólo está vinculado al debilitamiento de los mecanismos históricos de acción concertada entre los países en desarrollo (entre otros, el Grupo de los 77), sino también a la “competencia de políticas” que ha generado la globalización misma: el incentivo a que cada uno de los países se muestre individualmente como el más atractivo para las inversiones, en una época de movilidad del capital y de creciente producción susceptible de relocalización. Por lo tanto, las asimetrías en las relaciones mundiales de poder y el alto costo de establecer coaliciones internacionales para compensarla han adquirido cada vez mayor importancia.

La situación se ve indudablemente afectada por un elemento de política y economía política: la resistencia de la mayoría de los países a ceder su soberanía económica a las organizaciones internacionales. Bajo las vigorosas fuerzas del mercado que caracterizan a la globalización y tienden a debilitar a los Estados-nación, y los procesos unilaterales de liberalización emprendidos simultáneamente por los países, las regulaciones gubernamentales se han debilitado en el mundo entero. Para muchos analistas esto constituye un adelanto, pero también es una fuente de graves distorsiones y riesgos, sobre todo, aunque no exclusivamente, en el ámbito financiero. Además, si bien el regionalismo abierto es uno de los rasgos característicos de la globalización y en muchas regiones del mundo en desarrollo (entre otras América Latina y el sudeste de Asia) se han desplegado grandes esfuerzos de integración, éstos no se han traducido en fuertes coaliciones entre países en desarrollo. De hecho, fuera de la Unión Europea, los países no están dispuestos a ceder su soberanía ni a organizaciones regionales (y en la Unión Europea sólo en forma limitada).

Estas características de la política y de la economía política tienen importantes consecuencias para la reforma internacional. La más evidente es que los esfuerzos por lograr una reforma sustantiva serán débiles, lo que posiblemente impedirá responder a la necesidad de una globalización equilibrada y una mejor gobernabilidad mundial. Además, hace más difícil un proceso equilibrado de negociación y podría conducir a que se subestimen o ignoren por completo los intere-

ses de algunos actores. La falta de instituciones auténticamente internacionales también implica que las instituciones que se han creado en el pasado a nivel nacional no existirán a nivel global o sólo tendrán funciones muy limitadas.

Los arreglos internacionales incompletos que se pueden prever indican que los actores débiles deben seguir reclamando autonomía nacional en áreas de importancia crítica, en particular la definición de la estrategia de desarrollo económico y social. Más aun, la autonomía nacional es el único sistema coherente con el fomento de la democracia a nivel mundial. En efecto, no tiene ningún sentido fomentar la democracia si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social. Lo anterior concuerda con la idea de que el desarrollo institucional, la cohesión social y la acumulación de capital humano y capacidad tecnológica (“capital conocimiento”) son procesos esencialmente endógenos. Empleando un término del estructuralismo latinoamericano, el desarrollo sólo puede darse “desde dentro” (Sunkel, 1991). El apoyo a estos procesos endógenos, el respeto de la diversidad y la formulación de normas

que le permitan florecer son elementos esenciales de un orden mundial democrático orientado al desarrollo.

Una última y crucial consecuencia de lo anterior es que ninguna arquitectura internacional es neutra en términos de equilibrio en las relaciones internacionales. En este sentido, un sistema internacional que dependa de unas pocas instituciones de alcance mundial será menos equilibrado que un sistema basado en una red de instituciones regionales y la posición de los países con muy escaso poder en el ámbito internacional mejoraría si participaran activamente en los esquemas regionales. De hecho, estos esquemas pueden ofrecer un grado de autonomía y de apoyo mutuo que los países no podrán alcanzar en forma aislada. Por consiguiente, el orden internacional debe ofrecer un amplio espacio para el funcionamiento de instituciones regionales fuertes, evidentemente respetuosas de un orden global basado en reglas claras (es decir, un sistema de “regionalismo abierto”, para utilizar un término proveniente de la literatura sobre integración económica). Efectivamente, las instituciones regionales pueden ser el mejor conducto para llevar a cabo el proceso de estructurar gradualmente un mejor orden internacional.

### III

## Una visión amplia de la estabilidad macroeconómica y el papel de las políticas anticíclicas

El concepto de estabilidad macroeconómica experimentó mutaciones importantes en el discurso económico en las dos últimas décadas. En el período de posguerra, dominado por el pensamiento keynesiano, este concepto se definía fundamentalmente en términos de pleno empleo y crecimiento económico estable, indudablemente acompañado de una baja inflación y cuentas externas sostenibles. Sin embargo, con el paso del tiempo el equilibrio externo y la estabilidad de los precios pasaron al primer plano, mientras el énfasis keynesiano en la actividad real perdía importancia en el discurso e incluso tendía a desaparecer.

La consistencia que debe caracterizar a las políticas macroeconómicas debería apuntar a una definición amplia de estabilidad, en la que se tenga presente que

no hay una correlación simple entre sus posibles definiciones y que pueden existir, por lo tanto, significativas disyuntivas de política. En esta materia, hay dos lecciones particularmente importantes. La primera es que la inestabilidad real tiene un costo muy elevado. Por este motivo, un concepto limitado de estabilización basada en un objetivo inflacionario puede tener un impacto tan negativo como las antiguas prácticas macroeconómicas en las que se subestimaba el costo de la inflación. Las recesiones provocan una gran pérdida de recursos, que puede tener efectos prolongados, entre otros una pérdida irreversible de activos empresariales, tanto tangibles como intangibles (conocimientos tecnológicos y organizacionales “tácitos”, contactos comerciales, capital social acumulado y reputación

de la empresa); una pérdida permanente del capital humano de los desempleados o subempleados, y una deserción escolar definitiva. La volatilidad del crecimiento genera una alta subutilización promedio de la capacidad productiva instalada, que reduce la productividad y las utilidades y, por ende, afecta adversamente la inversión (Ffrench-Davis, 1999). La incertidumbre que produce la inestabilidad de las tasas de crecimiento puede tener, así, efectos más severos sobre la acumulación de capital que una inflación moderada. De hecho, tal incertidumbre acentúa las estrategias microeconómicas “defensivas” (es decir, aquellas orientadas a proteger los activos de las empresas frente a un ambiente poco amigable) en vez de las estrategias “ofensivas”, que conducen a altos niveles de inversión y de cambio tecnológico.

La segunda lección indica que los déficit del sector privado tienen un costo tan alto como los desequilibrios del sector público. Aun más, los balances de los agentes privados con un alto nivel de riesgo pueden ser tan nocivos como el desequilibrio de los flujos. En las economías liberalizadas desde el punto de vista financiero, los dos pueden interactuar en forma no lineal con choques que afecten la cuenta de capitales. La falta de una regulación y una supervisión prudenciales estrictas en los países, característica de las primeras etapas de la liberalización financiera, es un factor muy importante pero evidentemente no es el único. Los ciclos de auge y colapso son inherentes al funcionamiento de los mercados financieros. La expansión del gasto privado y los balances con un alto nivel de riesgo tienden a acumularse en los períodos de euforia financiera, dando origen a crisis cuando las condiciones excepcionales desaparecen. En la etapa de euforia se suele subestimar la posible inconsistencia intertemporal del gasto corriente y de las estructuras de financiamiento. Cuando las crisis involucran descalabros financieros tienen un costo extremadamente alto. La pérdida de activos puede implicar la pérdida de capital acumulado durante varios años. Para evitar una crisis sistémica, puede ser inevitable una socialización, bien sea parcial o significativa, de las pérdidas, pero ello afecta el desempeño fiscal (o cuasifiscal) futuro. La recuperación de la confianza en el sistema financiero es un proceso lento y el sector financiero mismo incrementa su aversión al riesgo, reduciendo su capacidad para desempeñar sus funciones económicas fundamentales.

Estas dos lecciones están estrechamente vinculadas, ya que los ciclos de auge y colapso financiero han sido la fuente predominante de los ciclos económicos en los países en desarrollo. Por consiguiente, la prin-

cipal función de la política macroeconómica es el control de éstos con herramientas anticíclicas apropiadas. La experiencia de los países en desarrollo demuestra que el control de la volatilidad exige una combinación de tres conjuntos de políticas, cuya importancia relativa varía de acuerdo con las características estructurales y la tradición de política macroeconómica de cada país (Ocampo, 2000). El primero de ellos está integrado por políticas macroeconómicas —fiscales, monetarias y cambiarias— consistentes y flexibles, destinadas a evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas cuantiosas, y a que se produzcan desequilibrios en los precios macroeconómicos de mayor influencia (el tipo de cambio y las tasas de interés) y en el precio de los activos fijos y financieros. El segundo es un estricto sistema de regulación y supervisión prudenciales, con una clara orientación anticíclica. Esto significa que en los períodos de euforia financiera se deben aplicar normas más estrictas de regulación y supervisión financieras, para contrarrestar los riesgos cada vez mayores en que incurren los intermediarios financieros. El tercer elemento es una “política de pasivos” destinada a asegurar que se mantenga un perfil adecuado de vencimientos de las deudas interna y externa de los sectores público y privado. Las normas prudenciales sobre la cuenta de capital, es decir las aplicadas en períodos de euforia para evitar el endeudamiento excesivo, pueden jugar un papel esencial como política de pasivos, fomentando los flujos de largo plazo, y como instrumento que proporciona una mayor libertad para adoptar políticas monetarias anticíclicas.

El manejo de las políticas macroeconómicas anticíclicas no es una tarea fácil, ya que los mercados financieros generan fuertes incentivos a gastar en exceso durante los períodos de euforia financiera y, por el contrario, a ajustarse igualmente en exceso durante las crisis. Por otra parte, la globalización establece límites objetivos a la autonomía de los países y genera costos elevados a la pérdida de credibilidad cuando los instrumentos nacionales de política se manejan inadecuadamente. Por este motivo, puede ser necesario que el manejo de la política macroeconómica esté respaldado por instituciones e instrumentos de política que realcen la credibilidad, incluidos fondos de estabilización fiscal y bancos centrales independientes. En cambio, la renuncia explícita a la autonomía en materia de políticas (como la adopción de regímenes de convertibilidad o una moneda extranjera) dista mucho de ser una solución a este dilema. Por el contrario, predetermina la naturaleza de los ajustes, lo que, entre otras

cosas, puede traducirse en ciclos económicos más intensos. En tal caso, es posible que el mercado no valide, mediante una reducción del riesgo país, el hipotético aumento de la “credibilidad” que se deriva de la renuncia a la autonomía en materia de política económica.

La solución más importante al dilema planteado por la falta de grados de libertad para adoptar una política macroeconómica anticíclica se encuentra, sin embargo, en el ámbito internacional (Eatwell y Taylor, 2000; Ocampo, 2001). Esto significa que una primera función esencial de las instituciones financieras internacionales, desde la perspectiva de los países en desarrollo, es precisamente compensar el efecto procíclico

de los mercados financieros, suavizando en su origen los ciclos de auge y colapso financiero mediante una regulación adecuada, y ofreciendo mayores grados de libertad para que los países adopten políticas anticíclicas (mediante una vigilancia adecuada e incentivos que disminuyan los riesgos macroeconómicos y financieros en los períodos de euforia, y mecanismos que permitan suavizar los ajustes frente a interrupciones abruptas de los flujos de capital). Una segunda función, igualmente esencial, es ayudar a contrarrestar la concentración del crédito, poniendo recursos a disposición de los países y agentes que suelen tener un acceso limitado al crédito en los mercados privados de capital internacionales.

## IV

### Las políticas macroeconómicas no son suficientes: el papel de las estrategias de desarrollo productivo

La idea de que la combinación de una economía abierta y una macroeconomía estable —en el sentido limitado en que se utiliza actualmente este término, es decir como sinónimo de equilibrio fiscal y baja inflación— puede impulsar, por sí sola, el crecimiento económico, se ha visto frustrada hasta ahora. Esto ha llevado a un debate, aún no resuelto, sobre las causas de tal resultado. Según la interpretación ortodoxa, la liberalización de los mercados ha sido insuficiente. Esta interpretación se enfrenta, sin embargo, a la constatación de que la etapa de mayor crecimiento de los países en desarrollo en la posguerra y los episodios más prolongados de expansión acelerada (los “milagros” del sudeste asiático y, en los últimos años, de China y la India, así como los períodos de rápido crecimiento de Brasil y México en el pasado) no coinciden con las fases o episodios de mayor liberalización económica, incluso cuando se han basado en un amplio aprovechamiento de las oportunidades que ofrecían los mercados internacionales (lo que es un elemento más común, aunque tampoco generalizado).

Dos interpretaciones alternativas hacen hincapié en otros factores determinantes del crecimiento económico agregado o en fallas del mercado. En el primer caso, el lento crecimiento se atribuye a un desarrollo

institucional o una acumulación de capital humano insuficientes. Estos factores son evidentemente esenciales, pero estas interpretaciones deben explicar por qué fue posible un crecimiento acelerado en períodos en los cuales ellos eran aún más limitados. En la segunda explicación se sostiene que deben adoptarse políticas “mesoeconómicas” de gran alcance para que los mercados liberalizados funcionen eficientemente, es decir políticas activas sobre competencia, regulación pública de mercados no competitivos o con grandes externalidades y corrección de las fallas en los mercados de factores, sobre todo en los de capital de largo plazo, tecnología, capacitación laboral y tierras. La adopción de políticas para corregir las fallas del mercado es una condición esencial para que éstos sean más eficientes y también puede influir favorablemente sobre la equidad, pero la relación entre dichas fallas y el crecimiento no es del todo clara. Desde este punto de vista, las fallas más importantes son posiblemente las que afectan a los mercados de capital de largo plazo y tecnología.

Las variantes históricas del pensamiento económico estructuralista, definido en términos amplios, ofrecen una alternativa más promisoría, que destaca la estrecha relación que existe entre la dinámica

estructural, la inversión y el crecimiento económico. Acorde con esta corriente de pensamiento, el crecimiento económico no es un proceso lineal de expansión de “empresas representativas” o de incorporación de nuevas empresas de este tipo que producen un conjunto determinado de bienes en mayor escala, sino un proceso mucho más dinámico en el cual algunos sectores se expanden mientras otros se contraen, y algunas empresas avanzan mientras otras se estancan, transformando por completo las estructuras económicas. Este proceso involucra un fenómeno reiterado de “destrucción creativa”, para usar la metáfora de Schumpeter (1962, cap. VIII). No todos los sectores tienen la misma capacidad de dinamizar la economía, de “propagar el progreso técnico”, para emplear el concepto clásico desarrollado por Prebisch (1952). Debido a la complementariedad (externalidades) entre empresas y sectores productivos, los efectos macroeconómicos y distributivos pueden provocar una brusca aceleración del proceso de crecimiento o pueden detenerlo (Rosenshtein-Rodan, 1943; Taylor, 1991; Ros, 2000), lo que da origen a sucesivas fases de desequilibrio, como lo señala el planteamiento clásico de Hirschman (1961). Dado que el conocimiento técnico y el conocimiento en general no se transmiten por medio de manuales detallados, la trayectoria de crecimiento de las empresas pasa por un intenso proceso de adaptación y aprendizaje, intrínsecamente vinculado a la experiencia que se adquiere en el proceso productivo y que determina en gran medida la acumulación de conocimientos técnicos, comerciales y organizacionales (Katz, 1976; Amsden, 2001).

El postulado común de estas teorías es que el crecimiento económico está intrínsecamente vinculado al contexto estructural, constituido por el aparato productivo y tecnológico, la configuración de los mercados de productos y factores, las características de los agentes empresariales, y la forma en que estos mercados y agentes se relacionan con el contexto externo. En este caso, el liderazgo que ejercen algunos sectores y empresas es el factor dinámico esencial que da impulso al crecimiento económico. En los países en desarrollo, muchas de las fuerzas dinámicas están asociadas a la exitosa adaptación de actividades desarrolladas anteriormente en el mundo industrializado, ya sea a través de la sustitución de importaciones, la promoción de exportaciones o una combinación de ambas.

Aunque se podrían emplear formulaciones alternativas, una particularmente promisorias en términos de orientación de políticas se centra en dos conceptos esenciales: innovación y complementariedades (enca-

denamientos). En este contexto, debe considerarse innovación toda actividad económica que aporta nuevas formas de hacer las cosas. La mejor definición de innovación fue proporcionada por Schumpeter (1961, cap. II) hace casi un siglo: nuevos bienes y servicios o nuevas características de éstos; nuevos métodos de producción o nuevas estrategias de comercialización; apertura de nuevos mercados; nuevas fuentes de materias primas, y nuevas estructuras de mercado. El segundo concepto destaca el papel de las sinergias estratégicas que determinan el grado de “competitividad sistémica” de las estructuras productivas pertinentes (CEPAL, 1990), a través de las externalidades que se crean entre los agentes económicos (Hirschman, 1961). La existencia de economías de escala dinámicas es la característica esencial de la innovación y su difusión, así como del desarrollo de complementariedades. El desarrollo institucional puede considerarse como una innovación, pero también como un componente esencial en el desarrollo de complementariedades.

Estas ideas han sido utilizadas recientemente por diferentes autores para resaltar la necesidad de una estrategia de desarrollo productivo como ingrediente fundamental de una economía en desarrollo dinámica y abierta, un tema antiguo de la literatura sobre “industrialización tardía” (o, mejor, de desarrollo tardío). Entre otros, Rodrik (1999) ha argumentado en favor de una “estrategia nacional de inversiones” que permita dar un impulso inicial al crecimiento, en tanto que la CEPAL se refiere a la necesidad de adoptar una estrategia de transformación estructural (CEPAL, 2000). Amsden (2001) destaca la función crucial de una estrecha colaboración entre el Estado y el sector empresarial, y la necesidad de “mecanismos de control recíproco” que establezcan un vínculo entre incentivos y resultados, para que la primera no se traduzca simplemente en una fuente de “captación de rentas”.

Esta interpretación pone de relieve una de las características más importantes de los casos de desarrollo exitoso del pasado: un fuerte proceso de industrialización basado en una estrecha y firme colaboración entre el Estado y el sector privado. ¿Será posible lograr los mismos resultados con la apertura de los mercados mediante incentivos neutros, una relación débil entre el gobierno y el sector empresarial y la imposición de limitaciones multilaterales (Ronda Uruguay) a los instrumentos tradicionales de desarrollo? En otros términos, ¿será posible que la apertura de los mercados elimine la necesidad de adoptar políticas activas de desarrollo productivo? Queda por verse pero, en



cualquier caso, los resultados alcanzados hasta el momento no han sido alentadores, aunque es posible que estén distorsionados por algunas de las características del proceso de transición. Los elementos “destructivos”, derivados del cambio estructural adverso en la relación entre crecimiento y déficit comercial, y de la desintegración de los encadenamientos internos y los sistemas nacionales de innovación, han sido más fuertes que las oportunidades “creativas” que ofrece el acceso al mercado (aún insuficiente) y las innovaciones generadas por la expansión de las empresas multinacionales (Ocampo y Taylor, 1998; UNCTAD, 1999, cap. IV; CEPAL, 2000). En cualquier caso, si lo acontecido en el pasado es una buena guía y las interpretaciones estructurales son válidas, las estrategias explícitas de desarrollo destinadas a fomentar la innovación en el sentido amplio de la palabra y a crear complementariedades parecen ser una mejor alternativa, incluso para las economías abiertas de hoy. La comunidad internacional debería considerar dichas estrategias como un componente esencial de un desarrollo satisfactorio y seguir buscando instrumentos para aplicarlas, que no terminen dando origen a una competencia estéril entre los países con el fin de atraer industrias susceptibles de relocalización.

De parte de los países en desarrollo, se requiere un esfuerzo institucional y organizacional significativo para desarrollar los instrumentos adecuados para formular políticas activas de desarrollo productivo, ya

que los viejos aparatos de intervención fueron desmantelados o debilitados significativamente durante la fase de liberalización en muchos (e incluso la mayoría) de los países. También se necesita un esfuerzo para diseñar instrumentos que, aparte de ser consistentes con las economías abiertas de hoy, eviten las “fallas de gobierno” que caracterizaron a algunas de ellas en el pasado —captación de rentas y “amiguismo” (*cronyism*).

La incorporación efectiva de la agenda de desarrollo sostenible es una demanda adicional sobre las estrategias de desarrollo productivo en la actualidad. De hecho, el alto grado de deterioro ambiental alcanzado por países en etapas intermedias o aun bajas de desarrollo indican que la sostenibilidad no puede ser vista de manera alguna como un lujo que puede posponerse. Este objetivo involucra mucho más que la conservación de la base de recursos naturales. Es, en esencia, un llamado a movilizar inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen tecnologías y procesos de producción limpia, en donde la competitividad se logre con la acumulación de capital en un sentido amplio —humano, social, físico y natural. La transición de posiciones reactivas a políticas activas en este frente por parte de los países en desarrollo es fundamental, como lo es su contrapartida: un mayor flujo de recursos desde las economías industrializadas para financiar la agenda ambiental global, de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

## V

### Mejorar los encadenamientos sociales

En términos económicos, el progreso social puede concebirse como el producto de tres factores básicos: una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión; un crecimiento económico que genere un volumen adecuado de empleos de calidad, y una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos que reduzca las brechas productivas entre distintas actividades económicas y distintos agentes. Evidentemente, como se indica en la última sección de este ensayo, los criterios económicos no son los únicos que deben tenerse en cuenta en el diseño de la política social.

El Banco Mundial ha propuesto tres objetivos fundamentales para una estrategia de reducción de la

pobreza: creación de oportunidades, seguridad y otorgamiento de espacios de poder (Banco Mundial, 2001). En una reformulación de estos objetivos, se podría argumentar que la equidad y la inclusión deben entenderse como un acceso amplio a los recursos, a las protecciones básicas, a la posibilidad de expresarse políticamente y a la participación. Un acceso equitativo a los recursos es la clave para una igualdad de oportunidades, no sólo en el terreno económico, sino también en el social, cultural y político. En el caso particular de la inversión en capital humano, resalta el carácter del gasto social como una inversión productiva. La protección es indispensable para evitar los “riesgos negativos” (enfermedad, vejez, desempleo y, el peor

de todos, el hambre) e incentivar a la población y permitirle que asuma los “riesgos positivos”, sobre todo los relacionados con el proceso de innovación. La protección contra los “riesgos negativos” es un elemento intrínseco del empleo de buena calidad. La capacidad de expresarse políticamente es esencial para que los intereses de los pobres sean debidamente tomados en cuenta en las decisiones que los afectan. La participación permite a los pobres convertirse en actores protagónicos en la creación de su propio futuro. En muchos contextos, las comunidades organizadas han demostrado ser un instrumento fundamental del cambio social y económico y, por lo tanto, un elemento central del desarrollo institucional.

Para alcanzar estos objetivos, la política social debe guiarse por tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2000, cap. 3). En los últimos años se ha producido una gran confusión con respecto a este tema, ya que los instrumentos —focalización, criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado— y no los principios han guiado las reformas del sector social. Más aun, los principios rectores de las reformas hacen énfasis en el papel esencial de la política social como instrumento de cohesión (integración) social. Por lo tanto, los instrumentos deben estar claramente subordinados a los principios señalados. Así, la focalización debe considerarse un instrumento para lograr que los servicios básicos tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad. Los criterios de equivalencia no deberían entrar en contradicción con el principio de solidaridad. Aplicados en forma adecuada, son un instrumento que contribuye a la eficiencia, al igual que la descentralización y la participación del sector privado.

Para alcanzar la equidad, la política social debe influir en los determinantes estructurales de la distribución del ingreso: educación, empleo, distribución de la riqueza y dependencia demográfica, así como sobre sus dimensiones étnicas y de género. Estos factores son la clave de la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. Por lo tanto, romper estos encadenamientos intergeneracionales es la clave de una estrategia social exitosa. Esto debe reflejarse particularmente en políticas integradas de apoyo a los más pobres.

La educación es la clave de un crecimiento equitativo, especialmente en la era de la información y el conocimiento, pero sus objetivos van más allá de sus dimensiones de “capital humano”: es también un elemento decisivo del desarrollo democrático y de una

ciudadanía sólida y, en términos más amplios, de la realización personal. Sus efectos sobre la equidad han sido sobredimensionados en los debates recientes sobre el tema. En una sociedad altamente segmentada, la educación también es un instrumento de segmentación. Esto debe tenerse en cuenta si se usa para mejorar los niveles de equidad. Más aun, una generación inadecuada de empleos de buena calidad puede derrotar los esfuerzos que se realicen en el ámbito de la educación, tanto en términos de acumulación de capital humano (que en situaciones extremas emigra y en circunstancias más normales queda subempleado) y de equidad (la segmentación laboral multiplica los efectos de la segmentación educacional). El nexo entre crecimiento económico y progreso social es, por lo tanto, particularmente crítico en este contexto. De hecho, éste, al igual que otros encadenamientos que mencionaremos más adelante, resaltan claramente el hecho de que la política social no es suficiente por sí misma: para que rinda sus frutos debe estar apoyada tanto por una buena macroeconomía como por estrategias activas de desarrollo productivo.

En el entorno de cambio acelerado que caracteriza a las economías modernas, la capacidad de adaptación de la mano de obra al cambio tecnológico y al ciclo económico adquiere cada vez más importancia. Los factores que contribuyen en forma más decisiva a dicha adaptabilidad son los buenos programas de capacitación de mano de obra; las instituciones que favorecen la cooperación, tanto a nivel nacional (diálogo social) como en las empresas; una adecuada protección social, tanto de carácter permanente como aquella dirigida a hacer frente a circunstancias adversas, y una política prudente de salario mínimo. La flexibilidad puede contribuir también a este resultado, si está acompañada de una mayor protección, pero es apenas uno de los instrumentos alternativos. Al respecto, es necesario tener en cuenta que los mercados laborales más flexibles pueden influir negativamente sobre otros factores que tienen efectos favorables sobre la adaptabilidad laboral, particularmente sobre la cooperación entre los trabajadores y las empresas. Aun más importante, la flexibilidad no debe considerarse un sustituto de políticas macroeconómicas inadecuadas. De hecho, en un contexto macroeconómico inestable o en condiciones de crecimiento económico lento, la generación de empleo será inevitablemente limitada y una mayor flexibilidad puede traducirse en un rápido deterioro de la calidad del mismo. En otras palabras, la flexibilidad tiene externalidades negativas (afecta puestos de trabajo que de otra manera serían estables) que no deben ignorarse.

El crecimiento económico lento afecta a la equidad por otro canal de importancia decisiva en los países en desarrollo: incrementa la heterogeneidad estructural. Esta expresión, utilizada por la escuela estructuralista latinoamericana, es preferible a la de “dualismo”, porque la heterogeneidad que caracteriza a los países y las sociedades en desarrollo no puede describirse como una dualidad entre un “sector moderno” y un “sector tradicional” y porque los sectores de baja productividad se crean y transforman constantemente y sólo unos pocos segmentos que van quedando rezagados pueden definirse como “tradicionales”. Esto fue lo que aconteció en América Latina en los años noventa: la región generó más empresas de “clase mundial”, capaces de integrarse exitosamente a la economía mundial, muchas de ellas filiales de empresas transnacionales; al mismo tiempo aumentaron las actividades de baja productividad, que absorbieron a siete de cada diez trabajadores durante la etapa de expansión que culminó con la crisis asiática (CEPAL, 2000, cap. 1). En realidad, no existen mecanismos automáticos que garanticen que la rápida innovación tecnológica en sectores dinámicos fomente un crecimiento económico acelerado. En ausencia de encadenamientos internos adecuados o cuando predominan los efectos “destructivos” de la reestructuración productiva y las estrategias microeconómicas defensivas que los acompañan, puede simplemente acentuar la heterogeneidad estructural. Si esto acontece, los efectos sobre el crecimiento económico serán débiles y se experimentarán presiones adicionales sobre la equidad.

Los encadenamientos entre la modernización de los sectores líderes y el resto de la economía son, por lo tanto, importantes, no sólo para el crecimiento sino también para la equidad. Las estrategias de desarrollo productivo pueden jugar un papel trascendental en ambas dimensiones. Esto resalta igualmente el papel de una buena distribución de los activos productivos. De hecho, la evidencia demuestra que una buena distribución de activos, que genera un universo de empresas pequeñas sólidas, está asociada con una mejor distribución del ingreso y una menor concentración del poder en general. Por lo tanto, las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos —capital, tecnología, capacitación y tierras— juegan un papel trascendental, tanto en términos de crecimiento como de equidad. Entre estas políticas se cuentan las de desarrollo rural y aquellas destinadas a formalizar

las microempresas. Estas políticas deben complementarse con una expansión gradual de los sistemas de seguridad social a los trabajadores de pequeñas empresas y a quienes laboran por cuenta propia.

La interacción entre el capital humano y el empleo de buena calidad y los efectos de una mejor distribución de los activos productivos son sólo algunos de los nexos positivos entre desarrollo y equidad. También puede haber encadenamientos favorables de economía política, efectos positivos en el mercado de capitales y nexos entre cohesión social, inversión y productividad. Las relaciones entre equidad y desarrollo fueron uno de los temas favoritos de la literatura sobre desarrollo de los años sesenta. Afortunadamente, han vuelto a ocupar un primer plano en el pensamiento económico (véase en Aghion, Caroli y García-Peñalosa, 1999, una reseña reciente sobre la materia).

Dada la innegable relación existente entre desarrollo económico y desarrollo social, es indispensable diseñar marcos integrados de política. Estos marcos deben considerar explícitamente las relaciones mencionadas, al igual que aquellas que existen al interior de las políticas sociales (refuerzo mutuo entre distintas políticas sociales, sobre todo a través de programas integrados de erradicación de la pobreza) y entre las políticas económicas (conexiones entre la macro y la mesoeconomía, especialmente para facilitar el desarrollo de sectores dinámicos de pequeñas empresas). Uno de los puntos más débiles en esta esfera es la falta de instituciones que permitan la adopción de marcos integrados de política. Las instituciones correspondientes deberían caracterizarse por una activa participación de distintos actores sociales, con una capacidad efectiva de intervención de los sectores pobres; sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los que las prioridades sociales se incorporen efectivamente a la política económica; y normas que den “visibilidad” a los efectos sociales de las políticas económicas. Esto último exige, entre otras cosas, el examen periódico de dichos efectos por las autoridades macroeconómicas, incluidos los bancos centrales; normas que dispongan que los proyectos de ley de presupuesto incorporen un análisis de los efectos distributivos del gasto propuesto, los cuales deben tomarse en cuenta para su aprobación en el Congreso; prácticas similares en relación con los proyectos de reforma tributaria, etc.



## VI

## Objetivos más amplios

Uno de los cambios más positivos de la última década fue el pleno reconocimiento de que el desarrollo tiene objetivos más amplios (Stiglitz, 1998). El concepto de “desarrollo humano” y el concepto más reciente de “desarrollo como libertad” (Sen, 1999) son expresiones de esta perspectiva, pero ella tiene indudablemente raíces profundas en los debates sobre desarrollo. Su principal manifestación es la difusión gradual de ideas y valores globales, entre ellos los de derechos humanos, desarrollo social, equidad de género, respeto de la diversidad étnica y cultural, y protección del medio ambiente. La mejor expresión de esta “globalización de los valores” es la serie de declaraciones de las cumbres de las Naciones Unidas realizadas en los años noventa, incluida la Declaración del Milenio. Los valores globales, y sobre todo, los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra, deberían considerarse hoy como el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo.

Las consecuencias de esta nueva perspectiva son más profundas de lo que la mayoría de los economistas están dispuestos a aceptar. Siguiendo a Polanyi (1957), significa fundamentalmente que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios. Un tema que ha venido adquiriendo cada vez más importancia en este sentido es la necesidad de enfrentar las poderosas fuerzas centrífugas que caracterizan actualmente al ámbito privado. Efectivamente, en muchos países en desarrollo (e industrializados), la población viene perdiendo el sentido de pertenencia a la sociedad y de identificación con pro-

pósitos colectivos y la necesidad de crear lazos de solidaridad. Este hecho pone de manifiesto la importancia de fomentar esos lazos, con el fin de “crear sociedad”, una conciencia más amplia de las responsabilidades sociales de los individuos y los grupos. La iniciativa correspondiente puede provenir del Estado o de la sociedad civil. En este sentido, como lo señalamos al comienzo de este ensayo, el ámbito de “lo público” debe concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos más que como un sinónimo de las actividades del Estado. En otras palabras, todos los sectores de la sociedad tienen que participar más activamente en las instituciones políticas democráticas, desarrollando una amplia gama de mecanismos, dentro de la sociedad civil, para fortalecer las relaciones de solidaridad y responsabilidad social y, sobre todo, consolidar una cultura de desarrollo colectivo basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la disposición al compromiso.

Los enormes desafíos intelectuales y las tareas prácticas que supone el reconocimiento de estos factores nos lleva a concluir con una nota de humildad. Creer que “ya sabemos lo que se debe hacer” es simplemente una expresión de arrogancia de los economistas, que incluso se ha acentuado con el predominio de las visiones ortodoxas del pensamiento sobre el desarrollo desde los años ochenta. Las reflexiones sobre los resultados frustrantes de las reformas y el descontento social deberían convencer a muchos de la necesidad de repensar la agenda de desarrollo. Y así está sucediendo, pero éste es apenas un proceso en marcha, aún incompleto.

## Bibliografía

- Aghion, Ph., E. Caroli y C. García-Peñalosa (1999): Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association, diciembre.
- Amsden, A. (2001): *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Banco Mundial (2001): *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile, marzo.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile.
- Cornia, G. A. (1999): Liberalization, globalization and income distribution, Working paper, N° 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), marzo.
- Eatwell, J. y L. Taylor (2000): *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, The New Press.
- Ffrench-Davis, R. (1999): *Macroeconomía, comercio y finanzas para*

- reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.
- Helleiner, G.K. (2000): Markets, politics and globalization: can the global economy be civilized?, *The Tenth Raúl Prebisch Lecture*, Ginebra, UNCTAD, 11 de diciembre.
- Hirschman, A.O. (1961): *La estrategia del desarrollo económico*, México, DF, Fondo de Cultura Económica.
- Katz, J. (1976): *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kaul, I., I. Grunberg y M.A. Stern, comps. (1999): *Global Public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, Oxford University Press.
- Naciones Unidas (2000): *Declaración del Milenio*, Cumbre del Milenio 2000, Nueva York, 6 a 8 de septiembre.
- Ocampo, J.A. (2000): *Developing Countries' Anti-Cyclical Policies in a Globalized World*, Temas de Coyuntura, N° 13, Santiago, Chile, CEPAL, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2001): Recasting the international financial agenda, en J. Eatwell y L. Taylor (comps.), *External Liberalization, Economic Performance, and Social Policy*, Nueva York, Oxford University Press, *en prensa*.
- Ocampo, J.A. y L. Taylor (1998): Trade liberalisation in developing economies: modest benefits but problems with productivity growth, macro prices, and income distribution, *The Economic Journal*, vol. 108, N° 450, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell, septiembre.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999): *Informe sobre desarrollo humano, 1999*, Nueva York.
- Prebisch, R. (1952): *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, E/CN.12/221, México, D.F., Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Polanyi, K. (1957): *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.
- Rodrik, D. (1997): *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- \_\_\_\_\_ (1999): *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essay, N° 24, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Ros, J. (2000): *Development Theory and The Economics of Growth*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, septiembre.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943): Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe, *The Economic Journal*, vol. 53, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell, junio-septiembre.
- Schumpeter, J. (1961): *The Theory of Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1962): *Capitalism, Socialism and Democracy*, tercera edición, Nueva York, Harper Torchbooks.
- Sen, A. (1999): *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Stiglitz, J. A. (1998): "More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus", *WIDER Annual Lectures 2*, Helsinki, enero.
- Sunkel, O. (1991): *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Lecturas, N° 71, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Taylor, L. (1991): *Income Distribution, Inflation and Growth*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999): *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999*, Ginebra.
- Williamson, J. (1998): The Washington Consensus revisited, en Louis Emmerij (comp.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



# La gestión pública

## *orientada a la inversión*

# y al crecimiento

---

**Ricardo Martner**

*Director, Dirección de  
Gestión Pública y Regulación,  
Instituto Latinoamericano  
y del Caribe  
de Planificación Económica  
y Social (ILPES)  
rmartner@eclac.cl*

En este artículo se pone de relieve el papel central que desempeñan mercados imperfectos o incompletos en la propagación y persistencia de las situaciones recesivas. La persistencia generada por la volatilidad de la demanda es un hecho cierto que sólo puede ser atenuado por políticas sostenibles de estímulo al nivel de actividad. Las reglas macrofiscales, importantes para mejorar la merma de credibilidad de la acción pública, deben combinar dos principios fundamentales: la responsabilidad y la estabilidad. Esto supone preservar los mecanismos de regulación para estabilizar fluctuaciones macroeconómicas excesivas. Lo mejor que pueden hacer las autoridades es prevenir tales fluctuaciones con políticas flexibles de intervención. El nuevo paradigma de gestión pública por resultados supone así establecer reglas fiscales claras, con metas de mediano plazo y capacidad de estabilización en el corto plazo, pero también avanzar en la asignación de proporciones crecientes del gasto público de manera plurianual. Para garantizar un crecimiento económico estable y una adecuada ejecución de los planes y programas votados por la ciudadanía, la gestión pública enfrenta tres desafíos fundamentales: respetar una regla macrofiscal a lo largo del ciclo, identificar la aparición de déficits estructurales y eliminar el tradicional sesgo contra la inversión. En este artículo se reseñan algunas experiencias recientes en que se ha procurado enfrentar explícitamente estos serios obstáculos, con normativas legales que toman en cuenta las consecuencias de las incertidumbres asociadas a la marcha cíclica de la economía y a la estimación de su potencial de crecimiento de largo plazo.

# I

## Introducción

La filosofía económica dominante postula el carácter esencialmente transitorio de las perturbaciones macroeconómicas y el carácter perverso de las intervenciones públicas. Las políticas de estabilización serían totalmente ineficaces en su objetivo de aumentar el crecimiento de largo plazo, y, más aun, agudizarían las fluctuaciones. Sería preferible entonces no entorpecer el normal ajuste hacia el equilibrio: hacer y deshacer podría ser más costoso que no hacer nada. Según esta ley de abstinencia, las buenas políticas son aquellas que otorgan credibilidad al aislarse de las presiones intervencionistas. Congruentes con esta filosofía, en América Latina la mayoría de las reformas del sector público y las recientes leyes de responsabilidad fiscal han procurado eliminar o restringir el papel de regulación macroeconómica que se les atribuye tradicionalmente a las finanzas públicas.

Llama la atención, sin embargo, la gran distancia que separa la certidumbre de las recomendaciones con la intensidad de la discusión teórica y la fragilidad del análisis empírico. Por una parte, la teoría económica tiene debates fundamentales sobre las causalidades en la explicación de las patologías macroeconómicas, como la inflación, el desempleo y la propia insolvencia fiscal. Por otra, el problema de la identificación es lo suficientemente grave como para incitar a los economistas a la modestia; la complejidad de la interacción entre variables observables y no observables hace difícil identificar regularidades estadísticas y, por lo tanto, demostrar empíricamente cualquier hipótesis inicial. Según Greenspan (1996), no existe un modelo simple de la economía que pueda efectivamente explicar los niveles de producto interno bruto (PIB), de empleo y de inflación. En principio, podría haber un conjunto increíblemente complejo de ecuaciones que lo haga. Pero no hemos sido capaces de encontrarlas, y no creemos tampoco que alguien lo haya hecho.

La coexistencia de situaciones recesivas prolongadas, de entidades monetarias con algún grado de autonomía en el establecimiento de sus metas y de leyes de responsabilidad fiscal extremadamente rígidas ha producido situaciones curiosas, en que a la autoridad monetaria sólo le preocupa la evolución de la inflación y al sector público las metas de corto plazo de saldo, por cierto imposibles de cumplir en un entorno incier-

to. La ausencia de coordinación de metas e instrumentos puede llevar así a una cierta dilución de responsabilidades, puesto que ninguna autoridad tiene objetivos ni debe rendir cuentas por lo que ocurre en el ámbito del nivel de actividad, la estabilidad real y el desempleo. En el último tiempo, la combinación de políticas aplicadas en la región no ha sido siempre la más adecuada, con consecuencias negativas y considerables para el desempeño agregado. La política fiscal también tiene un papel no menor en la prevención de fluctuaciones excesivas, y este aspecto no se ha considerado en las reformas recientes.

Las dificultades para conocer la estructura de la economía y para prever las consecuencias de los cambios no tienen por qué incitar a una gestión macroeconómica que se limite a administrar. La incertidumbre obliga a las autoridades a enfrentar, de manera recurrente, dos problemas de compleja solución: por una parte, contener los estados de ánimo de los agentes macroeconómicos (como la euforia o el pesimismo), ofreciendo una garantía de estabilidad que prolongue el horizonte temporal de las decisiones y, por otra parte, el conservadurismo sistemático y la pérdida de oportunidades que éste conlleva.

El presente artículo, que sintetiza un trabajo más detallado, consta de tres secciones, además de esta introducción. En la sección II se revisa la literatura reciente que hace hincapié en el papel que desempeñan mercados imperfectos o incompletos en la propagación y persistencia de las situaciones recesivas. La volatilidad de la demanda induce a una subutilización de los factores de producción, lo que a su vez genera persistencia e histéresis. Para muchos autores, la única manera eficaz de atenuar la volatilidad y la incertidumbre y de enfrentar la debilidad persistente de la demanda global y sus devastadores efectos sobre la oferta agregada, es a través de políticas sostenibles de estímulo fiscal.

En la sección III se plantea que las reglas macrofiscales deben respetar dos principios fundamentales, como son la responsabilidad y la estabilidad. El primero ha sido, por lo general, el único objetivo de las reformas recientes de nuestros países; el segundo ha tenido un espacio bastante menor. Este último, entendido como el objetivo de mantener a un nivel alto la

producción y el empleo, no es incorporado explícitamente en las leyes de responsabilidad fiscal de América Latina. Sin embargo, la credibilidad de las políticas se garantiza combinando adecuadamente tales principios, lo que supone disponer de mecanismos de intervención para estabilizar fluctuaciones macroeconómicas excesivas. La aplicación de reglas anticíclicas en tiempos normales, pero preservando la discrecionalidad para enfrentar situaciones imprevistas, puede representar una respuesta a los desafíos planteados por la extraordinaria volatilidad de las economías latinoamericanas.

La sección IV retoma algunos temas relativos al nuevo modelo de gestión pública y al nexo entre pla-

nificación y presupuesto, entendido como la necesidad de asignar proporciones crecientes del gasto público de manera plurianual para cumplir eficientemente los planes y programas públicos. La gestión pública moderna debe enfrentar tres desafíos: respetar una regla macrofiscal a lo largo del ciclo, identificar con anticipación la aparición de déficit estructurales para no realizar ajustes abruptos, y eliminar el tradicional sesgo contra la inversión que se produce cuando existen contracciones de gasto. La tarea es difícil, pero no imposible: reseñamos aquí algunas experiencias recientes en que se ha procurado enfrentar explícitamente estos graves obstáculos al nuevo paradigma del modelo de gestión por resultados.

## II

### Fluctuaciones macroeconómicas y bienestar agregado

Para algunos, la fuente principal de las fluctuaciones macroeconómicas es el carácter distorsionador de las intervenciones públicas. Como lo plantea la célebre máxima de Friedman (1968), ‘las políticas deben precaverse en sí mismas de ser una fuente importante de perturbaciones económicas’.<sup>1</sup> El mercado se autorregula, y las fluctuaciones son necesarias para asegurar la eficiencia global de la economía. Para otros, en cambio, tales fluctuaciones son inherentes a fallas de mercado y dañinas para el crecimiento; las políticas públicas deben ser muy activas para aminorarlas cuando existen mercados incompletos. A la hora de escoger el modelo apropiado para nuestro mundo contemporáneo, corresponde entonces explicar estas dos visiones antagónicas.

Los economistas emblemáticos de las escuelas de los nuevos clásicos basan sus teorías en modelos simples de mercados caracterizados por información y

*“La Economía es la ciencia de pensar en términos de modelos, unida al arte de escoger los modelos que son idóneos para el mundo contemporáneo”.*

John Maynard Keynes, Carta a Roy Harrod, 1938

competencia perfecta, con ausencia de costos de transacción y la presencia de un conjunto completo de mercados. Existe un agente representativo, lo que entre otras cosas elimina los problemas de riesgo y de información asimétrica. Para explicar las fluctuaciones macroeconómicas, los teóricos de la corriente de los nuevos clásicos ponen de relieve las perturbaciones tecnológicas, las sustituciones intertemporales entre trabajo y ocio, o los ciclos reales provenientes de cambios en la oferta agregada. Los clásicos continúan interpretando el ciclo económico dentro de un modelo con mercados sin fricciones a la Arrow-Debreu. En una economía walrasiana pura, el nivel de producto que prevalece con precios totalmente flexibles es óptimo.

La incapacidad de los herederos de Walras de describir el mundo real fue denunciada por el mismo Keynes (1936) en su Teoría General: ‘nuestra crítica de la economía clásica consiste menos en revelar los errores lógicos en su análisis que en poner en evidencia el hecho de que las hipótesis implícitas en él nunca se realizan, y por ello es incapaz de resolver los problemas del mundo concreto’. Las imperfecciones son

<sup>1</sup> En este artículo, las citas entre comillas simples corresponden a traducciones del idioma original hechas por el autor.

la principal diferencia entre el mundo real y el modelo walrasiano de Arrow-Debreu. En palabras de Greenwald y Stiglitz (1993), 'dejar estos aspectos fuera del modelo es como dejar al príncipe Hamlet fuera de la obra'.

Durante algunos períodos, a menudo largos, existe un exceso de oferta de trabajo al nivel de salario real prevaleciente. En otras palabras, existe desempleo involuntario. El nivel agregado de la actividad económica fluctúa marcadamente, ya sea que ésta se mida por el grado de uso de la capacidad, por el PIB o por la tasa de desempleo; estas fluctuaciones son de mayor magnitud que las que pudieran provenir de cambios de corto plazo en la tecnología, en los gustos de los consumidores o en la demografía, por ejemplo.

Como lo recuerda Tobin (1993), el gran debate entre Keynes y sus oponentes se refería a la eficacia de los mecanismos naturales de ajuste de las economías de mercado para restaurar el equilibrio de pleno empleo, cuando alguna perturbación negativa de demanda ha sacado a la economía de ese equilibrio. Keynes y los keynesianos afirmaban que esos mecanismos eran débiles, posiblemente inexistentes o perversos y que, por lo tanto, se necesitaba la intervención de políticas públicas. Para Blanchard (1996), en medio de la Gran Depresión era irresponsable esperar que la economía volviera por sí misma a su nivel natural, y tratar de equilibrar el presupuesto público no sólo era estúpido, sino también peligroso. En este marco, la premisa es que el desempleo persistente y las fluctuaciones económicas son problemas centrales y continuos: las recesiones y depresiones representan fallas de mercado a gran escala, según la expresión de Mankiw (1993).

Muchos autores hacen hincapié en el papel que pueden desempeñar mercados imperfectos o incompletos en la generación, amplificación, propagación y persistencia de las fluctuaciones macroeconómicas (Greenwald y Stiglitz, 1989 y 1993; Stiglitz, 1999; Dreze, 1997 y 2000). Un tema común es que en mercados que carecen de mecanismos de regulación automática, las cantidades varían mucho porque los precios cambian muy poco y muy tarde. Estas imperfecciones en los ajustes del mercado están en el centro de las explicaciones de los procesos recesivos prolongados. Diversos elementos pueden explicar la ausencia de mercados que se autoequilibren: situaciones de monopolio, incertidumbre, costos de transacción, costos hundidos y costos de información, entre otros. Nos concentraremos en seguida en las dos primeras explicaciones.

Las fluctuaciones macroeconómicas pueden ser las consecuencias perversas de condiciones no competitivas (Mankiw; 1985, 1989 y 1993; Blanchard y Kiyotaki, 1987; Romer, 1993). En un régimen de competencia perfecta, las empresas bajan sus precios en respuesta a una reducción de la demanda agregada, evitando la caída de la producción. Pero es posible que pequeñas barreras en los procesos de ajuste de precios y salarios basten para transformar reducciones de poca magnitud de la demanda agregada en costosas recesiones. Las fricciones mencionadas hacen que, para cada empresa individual, las ganancias de bajar sus propios precios sean pequeñas. En un régimen de competencia monopolística<sup>2</sup> las empresas fijan sus propios precios y aceptan las ventas reales como una restricción, en contraste con un régimen de competencia perfecta, en el que empresas competitivas tomadoras de precios pueden decidir sobre su producción.

En un régimen de competencia monopolística la caída de la demanda se traduce en precios que no cambian y en una recesión. Las empresas no tienen muchos incentivos para reducir sus precios cuando la demanda por sus bienes es menor, por lo que sus decisiones tienen externalidades. Como plantean Blanchard y Kiyotaki (1987), la externalidad de demanda agregada indica que las decisiones de las empresas individuales afectan a todas las otras a través de la demanda agregada.<sup>3</sup> Podemos definir la externalidad de demanda agregada como la ganancia de bienestar que se daría si hubiese un cambio desde un régimen de equilibrio monopolístico a otro de competencia perfecta, puesto que en este último estado la demanda agregada sería más alta.

Cuando se combina un régimen de competencia monopolística con rigideces de precios, pequeños costos (de segundo orden) en los ajustes de precios pue-

<sup>2</sup> El concepto de competencia monopolística, contradictorio en sus términos, se refiere a una economía compuesta por firmas que producen bienes que son sustitutos imperfectos de los demás bienes (Blanchard y Kiyotaki, 1987). Como resultado, cada empresa tiene algún poder monopólico y, por ende, la facultad de fijar sus precios. La condición es que cada firma tiene una función objetivo diferenciable en sus propios precios, es decir, que puede cambiarlos marginalmente con respecto a sus competidores sin que sus ventas caigan a cero.

<sup>3</sup> En palabras de esos autores: 'si el punto de partida es un equilibrio de competencia monopolística y una firma reduce su precio, ello llevaría a una pequeña baja del nivel de precios y a un pequeño aumento de la demanda agregada. Como las otras empresas y los consumidores se beneficiarían de este incremento de la demanda, la firma que redujo su precio no puede capturar todos los beneficios de su acción y por lo tanto no tiene incentivos para hacerlo'.



den provocar grandes cambios (de primer orden) en el producto, en caso de que se generen variaciones nominales. Debido a las distorsiones preexistentes propias de la fijación monopólica de precios, los beneficios para la sociedad ocasionados por una caída de los precios pueden ser importantes, aunque sean pequeños para la empresa. La microeconomía de los ajustes de precios es decisiva para la macroeconomía de las rigideces nominales.

La explicación de las fluctuaciones se encontraría en el comportamiento averso al riesgo de las empresas (Greenwald y Stiglitz, 1993). Las decisiones de éstas se ven afectadas por su percepción de los riesgos, asociados con la incertidumbre sobre las consecuencias de sus acciones y sobre el valor de sus activos. Al menos tres factores influyen en la evaluación de los riesgos por parte de las empresas.

El primero es la situación de la economía global. Cuando existe pesimismo ante la situación prevista, esta propia percepción tiene consecuencias reales, puesto que afecta a todas las decisiones de la empresa, desde la fijación de precios hasta el gasto en inversión, pasando por el volumen de empleo. En otras palabras, las expectativas influyen fuertemente en las decisiones y generan efectos multiplicadores que pueden alcanzar una gran magnitud. En palabras de Keynes (1936), 'la sabiduría universal enseña que es mejor para la propia reputación fracasar con las convenciones que tener éxito en contra de ellas'. La formación de expectativas es un fenómeno eminentemente social, y su autovalidación es uno de los riesgos mayores del sistema capitalista moderno.

La incertidumbre significa que el entorno económico del futuro no se conoce hoy. Los mercados completos representan una utopía según la cual los agentes económicos pueden intercambiar todos los bienes y servicios de manera condicionada al entorno económico futuro. Los mercados son incompletos cuando la cobertura de riesgos es limitada, es decir en el mundo real. Así, una relación macroeconómica fundamental, el equilibrio entre el ahorro y la inversión, se ve constantemente perturbada por el grado de incertidumbre percibido por los agentes económicos, puesto que de ello va a depender la realización efectiva del gasto en inversión.

Un segundo factor tiene que ver con la posición de los activos líquidos de las empresas. En un mundo en que existe racionamiento de crédito y comportamiento averso al riesgo la liquidez de la empresa adquiere gran importancia. La posición de liquidez es

afectada por las utilidades, que representan un residuo de decisiones anteriores en materia de precios y cantidades. Para mantener el mismo nivel de costos en un contexto recesivo, con menor liquidez debido a utilidades inferiores, las empresas deben endeudarse más. Pero esta mayor deuda ocasiona una probabilidad más alta de que los futuros ingresos no sean suficientes para enfrentar las nuevas obligaciones. En consecuencia, percibir utilidades menores en un contexto recesivo y con racionamiento de crédito induce a las empresas a invertir menos y a producir menos.

Un tercer elemento importante es el cambio en los precios relativos, que tiene efectos importantes en el acceso al endeudamiento, en las tasas de interés pagadas y, por lo tanto, en la liquidez y la riqueza neta de las empresas. Un aumento de las tasas de interés erosiona muy rápidamente la riqueza neta de empresas ya endeudadas. La alta velocidad con que se ajustan el precio de los activos y las tasas de interés a las perturbaciones, combinada con las imperfecciones en el mercado de capitales que limitan la capacidad de las empresas para diversificar los riesgos, tiene profundas implicaciones para la oferta agregada de la economía.

Como los diversos precios se determinan de distintas maneras, y se ajustan a distintas velocidades, las perturbaciones conducen a cambios de gran magnitud en los precios relativos, que a su vez exacerban fuertemente las fluctuaciones macroeconómicas. La curva de oferta agregada se desplaza marcadamente hacia abajo si la economía entra en una recesión. El riesgo de producir aumenta y la capacidad de las empresas para enfrentar este riesgo merma.

Dada una perturbación contractiva de la demanda agregada, una eventual deflación de salarios y precios no hace que la economía retorne a su nivel de pleno empleo, ni siquiera en un régimen de competencia perfecta. Para Stiglitz (1999), la simultaneidad de grandes caídas de los precios y de los salarios reales y del nivel de actividad en algunos países durante la reciente crisis asiática ha vuelto a demostrar que la flexibilidad de precios y salarios en presencia de imperfecciones de mercado puede tener efectos negativos mucho mayores que los analizados en la literatura tradicional.

Para Dreze (2000), 'la incertidumbre y los mercados incompletos generan una volatilidad de la demanda y una rigidez de precios y salarios cuya conjunción conduce a equilibrios de oferta múltiples y restringidos, que reflejan una insuficiencia de coordinación que puede generar persistencia'. La disponibilidad de los factores de producción fija un límite



superior a la producción, pero no existe límite inferior. Hay múltiples y prolongados períodos de subutilización o despilfarro de recursos tan importantes como el trabajo y la capacidad de producción.

Existe una perfecta sincronía entre la producción y la inversión, lo que implica que la volatilidad de la segunda repercute en la variabilidad de la primera. Para la empresa, el hecho de posponer la decisión de invertir tiene consecuencias de segundo orden sobre los beneficios esperados, pero consecuencias de primer orden si se reduce significativamente la demanda global de inversión. La mera existencia de mercados incompletos, entonces, es razón suficiente para generar volatilidad en la demanda agregada. La volatilidad genera subutilización de los recursos existentes y, al postergar la inversión, de los recursos futuros.

Si hay subutilización, ésta persistirá por ausencia de coordinación mientras no cambien las condiciones del mercado. La subutilización genera persistencia, por al menos tres razones: un débil nivel de actividad hoy tiende a alimentar expectativas de un débil nivel de actividad mañana; un bajo nivel de inversión hoy reduce el potencial de oferta de mañana; y un débil nivel de actividad hoy tiende a empeorar la situación financiera de mañana, pues las rigideces de los precios pueden impedir la recuperación de los márgenes de ganancia.

Es importante diferenciar el concepto de fallas de mercado que se asocia a la existencia de mercados imperfectos (y por lo tanto perfectibles con la introducción de competencia o de una regulación adecuada) y la noción de mercados incompletos, la que se explica por la existencia de expectativas probabilísticas en un mundo con cobertura limitada de riesgos. A su vez, estas expectativas probabilísticas, perfectamente racionales, se asocian a la incertidumbre respecto a los escenarios futuros. Ya no se trata de anticipar situaciones a partir de un modelo macroeconómico que todo el mundo conoce, como en la teoría neoclásica con expectativas racionales, sino de asignar probabilidades en un contexto de incertidumbre.

El programa, entonces, no se limita a promover la competencia, sino también a reducir la volatilidad. De lo expuesto hasta aquí se desprenden tres conclusiones de política (Dreze, 2000):

i) Es necesario buscar soluciones a la volatilidad de la demanda. Se debe estar consciente en todo momento de la posibilidad de que se subutilicen los recursos de trabajo y de capacidad de producción. La vía natural para garantizar que las políticas de estímulo de

la demanda sean sostenibles consiste en concentrarlas en inversiones que tengan rendimientos sociales adecuados, como inversiones en vivienda social, renovación urbana, transporte urbano. El hecho de promover estas inversiones en períodos en que otras inversiones privadas se han reducido transitoriamente es una manera eficaz de atenuar la volatilidad, la debilidad persistente de la demanda global y sus devastadores efectos sobre la oferta agregada.

ii) La existencia de rigideces salariales y de precios es inevitable, lo que hace que las políticas de ajuste automático sean muy costosas. Es preciso atenuar los efectos de las rigideces con políticas específicas y transitorias, como mecanismos de moderación salarial *ex ante* para enfrentar situaciones recesivas, impuestos sobre el trabajo variables según la tasa de desempleo y políticas destinadas a aliviar la situación financiera de las PYME.

iii) No se puede desestimar los problemas de coordinación y de asimetría de mercados. La posibilidad de una insuficiencia de coordinación está siempre presente. El vicio de los problemas de coordinación es su potencial recurrencia, lo que invita a mantener de manera continua una ligera presión de demanda, previniendo el sesgo inflacionario con políticas dinámicas de oferta.

Como lo dice Dreze (2000): 'el debate en torno a la política económica me ha convencido que el principal obstáculo a la implementación de políticas eficaces viene de lagunas de la teoría macroeconómica, en particular de su desdén relativo por la demanda agregada'.

Si se considera que las teorías de histéresis<sup>4</sup> tienen alguna validez, un desafío importante para las autoridades es evitar una gestión excesivamente conservadora. En la medida en que no exista un relajo de la política económica cuando las condiciones así lo ameriten, el desempleo puede persistir, y, por la vía de la histéresis, validar estimaciones demasiado altas del desempleo estructural. El conservadurismo es de este modo autovalidante (Alsopp y Vines, 1998): se estima un dato de desempleo estructural alto (y un PIB potencial inferior), lo que lleva a una política económica

<sup>4</sup> En estricto rigor, la palabra histéresis debería utilizarse sólo cuando el equilibrio estacionario depende de su trayectoria (por ejemplo, si la tasa de desempleo efectiva afecta la tasa de desempleo de equilibrio). Con mayor frecuencia se utiliza el término para caracterizar situaciones en que las condiciones actuales afectan las condiciones de equilibrio por un tiempo prolongado.

conservadora y a un desempleo persistente que se transforma en estructural.

En los modelos de histéresis, la tasa de desempleo natural está determinada por la política macroeconómica y por su propia historia. El desempleo cíclico, generado por un entorno recesivo prolongado, puede transformarse con el correr del tiempo en desempleo estructural. Por el lado de la oferta de trabajo, el desempleado de largo plazo se adapta a su situación, renunciando incluso a buscar un trabajo formal. Esto se traduce en una tasa natural de desempleo más alta, en la medida en que estos desempleados no presionan la evolución de los salarios (Blanchard, 1997). Por el lado de la demanda, el empresario privilegia la contratación de desempleados recientes más que de cesantes de mayor tiempo, simplemente porque su inserción puede ser más sencilla. Estos comportamientos también conducen a una tasa de desempleo natural más elevada. Con tasas de desempleo persistentemente altas, el concepto de tasa de desempleo neutral es un indicador engañoso para la política económica.

Como pone de relieve Stiglitz (1999), las consecuencias de las acciones no son sólo inciertas, sino también costosas de revertir. Será difícil recuperar un cliente cuando éste ha encontrado otro proveedor, y aun más difícil recontractar a un trabajador que ha encontrado otro trabajo. El supuesto de histéresis, entendido como la irreversibilidad producida por *shocks* negativos, tiene importantes consecuencias de política.

En la visión convencional del ciclo económico las fluctuaciones no representan otra cosa que desviaciones temporales en torno a una tendencia del producto. En los modelos de histéresis, en que cambios temporales (por ejemplo, movimientos de la demanda agregada en conjunto con ajustes lentos de precios) tienen efectos persistentes si un *shock* nominal en un marco de precios rígidos produce una caída en la demanda, el nivel de producto va a ser inferior al que se hubiese dado en ausencia de la perturbación, incluso después de que los precios se ajusten completamente. Los modelos que incorporan rigideces tienen así impactos muy diferentes en términos de bienestar, pues suponen

una asimetría entre los episodios de expansión y de contracción de demanda. Los primeros aumentan el bienestar social y los segundos los disminuyen. La asimetría entre expansiones y recesiones es posible desde el momento en que la tasa natural del producto está por debajo de su nivel óptimo de manera persistente, dados los supuestos de competencia imperfecta.

Las caídas del producto respecto de su nivel de equilibrio tienen entonces grandes costos en términos de bienestar si afectan las decisiones de inversión y, por ende, el producto potencial. De ser correcto este punto de vista, las políticas de estabilización contracíclicas podrían significar ganancias significativas de bienestar (Romer, 1993). Así, la alta variabilidad de algunos precios, combinada con la rigidez relativa de otros, tiene un papel importante en la propagación y ampliación de las perturbaciones. Los riesgos asociados al ajuste de los precios pueden ser superiores a los vinculados a ajustes de cantidad, y por ello las cantidades pueden variar fuertemente. En un marco de incertidumbre y de rigideces de precios la volatilidad real es superior a la nominal.

En el planeta globalizado, las fuentes de incertidumbre se multiplican y las autoridades se ven enfrentadas a numerosos desafíos, pues deben conjugar la credibilidad de sus acciones con la flexibilidad necesaria para superar situaciones imprevistas. En esta encrucijada (la credibilidad supone reglas del juego estables durante un tiempo prolongado, la flexibilidad implica capacidad de respuesta ante cambios en las condiciones externas al sistema), muchos privilegian como único objetivo de la política económica la credibilidad de corto plazo, la que se lograría estableciendo metas presupuestarias rígidas, con la renuncia voluntaria a cualquier posibilidad de reacción frente a eventos adversos. Ante frecuentes perturbaciones asimétricas entre países, regiones y sectores, el criterio de disciplina no puede ser el único ni el dominante cuando las autoridades se enfrentan a múltiples situaciones que requieren de intervenciones discrecionales y transitorias por naturaleza, que son fundamentales para atenuar los fenómenos de persistencia.

### III

## Reglas macrofiscales para la inversión y el crecimiento

En presencia de incertidumbre no hay lugar para reglas estrictas y concepciones rígidas, como tampoco para la improvisación y la incapacidad de reacción. Si los objetivos de la política fiscal son los de acometer de manera simultánea metas de crecimiento económico y de sostenibilidad de sus propias cuentas, es preciso adecuar las normas según criterios complementarios de disciplina fiscal y flexibilidad presupuestaria. La incertidumbre obliga a realizar frecuentes acciones discrecionales estabilizadoras y a evitar una gestión excesivamente conservadora.

De manera inédita, en la mayoría de los países de América Latina se han echado las bases de una gestión sana y eficiente de las finanzas públicas, con la promulgación reciente de leyes de responsabilidad fiscal. Pero quedan desafíos pendientes, especialmente en lo que se refiere al tratamiento del ciclo macroeconómico en la programación presupuestaria y al papel estabilizador de la política fiscal, aspectos fundamentales para lograr una adecuada complementariedad entre inversión pública y privada. Parece la ocasión para plantear estrategias de mediano plazo que dejen atrás los conflictos coyunturales. A pesar de los avances en materia de programación presupuestaria, y habida cuenta de las crónicas dificultades de financiamiento del sector público, las recientes reglas de política fiscal tienden aún a privilegiar metas de corto plazo, que no sobrepasan el ciclo presupuestario y que no incorporan cláusulas que permitan integrar las situaciones imprevistas que se producen de manera recurrente. El propio Manual de transparencia fiscal (FMI, 2001) advierte sobre el particular. Dicho Manual propone que cualquier regla adoptada por un gobierno debe estar claramente especificada. Obviamente, para que una regla fiscal sea duradera tiene que haber alguna flexibilidad en su aplicación cuando una desviación se justifica por las condiciones económicas.

En algunos casos, se establecen metas cuantificadas por ley, lo que elimina la posibilidad de que los estabilizadores automáticos operen plenamente y, por lo tanto, no contempla los efectos del ciclo sobre el presupuesto. No puede existir sanción social o externa al desempeño presupuestario por cambios en varia-

bles exógenas al sector público. Lo adecuado es incorporar en la propia programación cálculos conservadores o, en su defecto, contemplar mecanismos explícitos de desviación. No se puede calificar como un esquema de gestión eficiente a aquel, tan común en nuestra región, en que se producen ajustes continuos de gasto por desviaciones respecto a metas trimestrales de saldo difíciles de cumplir.

En algunos países se plantea en la ley que la tasa real de incremento del gasto público primario no podrá superar la tasa de aumento real del PIB. Dado el entorno incierto en que se desenvuelven las finanzas públicas, normas de este tipo parecen excesivamente rígidas. Por un lado, no se pondera adecuadamente el principio de estabilidad, al eliminar la capacidad de reacción de las autoridades ante situaciones recesivas (por ejemplo, con programas extraordinarios de empleos de emergencia). Por otro lado, se impone un techo poco realista de crecimiento del gasto, al establecerse sobre el PIB efectivo (conocido *ex post*) y no sobre el PIB potencial (definido *ex ante*). Parece más adecuado establecer criterios de crecimiento del gasto primario a partir del PIB potencial, eliminando así los efectos no deseados de las fluctuaciones cíclicas sobre la programación y la ejecución del gasto e introduciendo un significativo componente anticíclico.

Las normas de gasto no están sin embargo exentas de riesgos, por cuanto el tamaño del sector público depende de factores que no están directamente bajo el control de las autoridades, como las variables demográficas y económicas. Para una muestra de 125 países, Rodrik (1998) establece una relación positiva entre el tamaño del Estado —medido como la relación entre el consumo del gobierno y el PIB— y el grado de apertura al exterior. En palabras del autor: 'la asociación estadística entre la apertura y el gasto de Gobierno parece ser robusta. No es una relación espuria generada por variables omitidas. Ni es un artificio de la muestra de países seleccionados o de una fuente de datos específica. La cuestión es por qué esta relación existe'. La explicación parece estar en que las economías más abiertas tienen una mayor exposición a las turbulencias de los mercados mundiales, y que estos

riesgos se transmiten con mayor intensidad a las economías domésticas. El gobierno cumple una función de aislamiento de las turbulencias, siendo un sector “seguro” en comparación con el sector transable en el ámbito internacional. La vulnerabilidad externa puede empujar hacia un mayor peso del sector público en la economía en las etapas de transición, por lo que programar de manera automática el gasto primario sin considerar estos mecanismos puede ser difícil de lograr.

En general, las leyes de nuestros países son mucho más severas que las vigentes en los países desarrollados (Martner, 2000). Curiosamente, se busca ganar credibilidad macroeconómica por vías legislativas; pero la fe en las reglas o en las leyes no puede reemplazar el ejercicio de políticas responsables. La credibilidad de las políticas tiene más que ver con la capacidad de internalizar externalidades, es decir con cuerpos legales que integran las consecuencias de cambios en el entorno. Los objetivos principales de la política fiscal deberían definirse de la siguiente manera:

- En el mediano plazo, mantener finanzas públicas sanas: i) estableciendo prioridades de gasto y de tributación de manera de evitar alzas insostenibles de la deuda pública y/o tasas tributarias excesivas y ii) asegurando, en la medida de lo posible, que los costos de los servicios que se consumen sean pagados por la misma generación que se beneficia del gasto público;
- En el corto plazo, ayudar a la política monetaria: i) permitiendo el pleno funcionamiento de los estabilizadores automáticos en su papel de suavizamiento de las fluctuaciones macroeconómicas cuando existen variaciones de la demanda agregada, y ii) cuando sea prudente y apropiado, otorgando ayuda adicional mediante cambios en las políticas discrecionales.

Por cierto, los objetivos de corto y de mediano plazo están vinculados entre sí. Por ejemplo, la posibilidad de ayudar a la política monetaria a estabilizar la economía durante un episodio recesivo depende de la fortaleza de la posición financiera de mediano plazo del sector público.

Hay, sin embargo, un problema crítico con las instituciones fiscales. Cuando los acontecimientos aconsejan un giro en la orientación de la política fiscal, el cambio es muy difícil de lograr rápidamente, por la propia complejidad organizativa del sector público. Por ejemplo, las variaciones de impuestos requeridas por la coyuntura pueden llevar a intensas y largas negociaciones legislativas. Existen variadas propuestas para lograr una mayor autonomía en este ámbito. Una

iniciativa interesante es la planteada en Australia. El Business Council of Australia (Gruen, 2001) ha propuesto que los instrumentos pertinentes debieran ser los impuestos al ingreso, tanto de las personas como de las sociedades. No sería necesario modificar las tasas legisladas por razones coyunturales si se introdujese un ponderador variable según la posición de la economía en el ciclo. El parámetro fiscal sería fijado inicialmente por el poder ejecutivo en un rango de 0.97 a 1.03, lo que significaría un amortiguador tributario no superior a un punto del PIB.

Por el lado de los gastos, los cambios necesitan por lo general de autorización presupuestaria; además, el diseño y evaluación de los proyectos toma tiempo. De hecho, en la historia de los Estados Unidos muchos de los estímulos discrecionales se han aplicado cuando la recesión ya estaba técnicamente terminada (Gruen, 2001). Otro problema muy serio es el riesgo de irreversibilidad asociado a los impulsos fiscales, en principio transitorios. La tendencia al sesgo de déficit, generado por la dificultad de revertir los procesos, es uno de los principales argumentos para impulsar el establecimiento de reglas obligatorias que limiten este tipo de acciones discrecionales.

A pesar de los riesgos, cabe destacar la posición de Ball (1996) respecto de la combinación óptima de políticas: ‘Los rezagos más cortos (en su impacto sobre el gasto) son la principal ventaja para usar la política fiscal (más que la política monetaria) como herramienta macroeconómica. Si los hacedores de políticas usaran sus instrumentos fiscales cometerían menos errores. Y los errores podrían corregirse más rápidamente’.

La siguiente ecuación del déficit público ilustra bien la problemática de la política fiscal:

$$d = d_e - (\alpha + \beta) GAP$$

donde  $d$  es el déficit público efectivo,  $d_e$  representa el componente estructural del déficit público,  $\alpha$  la sensibilidad marginal del déficit a la brecha de PIB (o déficit cíclico),  $\beta$  la reacción discrecional de las autoridades al ciclo (o déficit discrecional) y  $GAP$  la brecha de PIB. Cualquier regla macrofiscal debe tener en cuenta estos tres elementos: un objetivo de déficit estructural de mediano plazo, cláusulas de excepción y de transitoriedad cuando existan fluctuaciones macroeconómicas imprevistas, y algún margen de maniobra para afrontar situaciones recesivas persistentes (Buti, Franco y Ongena, 1998). Es lo que se hace en las legislaciones más recientes de algunos países.

Por ejemplo, en Nueva Zelanda la Ley de responsabilidad fiscal (*Fiscal Responsibility Act*) de 1994 estableció como criterios ‘mantener a niveles prudentes la deuda pública asegurando, en promedio y a lo largo de un período razonable, que los gastos corrientes no excedan los ingresos corrientes’.<sup>5</sup> La definición de un nivel “prudente” de deuda que permita un cierto margen de maniobra en la eventualidad de eventos futuros adversos no se especifica en la legislación. No existe un nivel de deuda que pueda ser considerado prudente para todos los tiempos. Todos los factores relevantes, como la vulnerabilidad ante *shocks* externos, el costo del servicio de la deuda, las presiones demográficas y otros, cambiarán probablemente a lo largo del tiempo.

Los gobiernos pueden apartarse temporalmente del principio de prudencia, pero la legislación estipula que se deben precisar las razones de esta desviación, y cómo se prevé volver a tal nivel. El propósito es evitar los problemas asociados con los objetivos numéricos en la legislación; la dificultad de anticipar el futuro lleva a la necesidad de alguna flexibilidad de corto plazo, pero con desvíos temporales y transparentes.

Las leyes del Reino Unido se guían por una filosofía similar. El Código de estabilidad fiscal, aprobado por la Cámara de los Comunes en diciembre de 1998, establece los criterios que deben guiar la formulación e implementación de la política fiscal. Las reglas fiscales gubernamentales inicialmente fueron fijadas en julio de 1997 en el Informe financiero y presupuestario y fueron confirmadas en el presupuesto de marzo de 1998. Nótese que no se incorporan en el código de estabilidad fiscal, sino en las leyes anuales de presupuesto.<sup>6</sup> Una aproximación alternativa sería incluir estas reglas fiscales en la Ley, pero ello sería excesivamente restrictivo, puesto que el proceso en marcha podría requerir que las reglas fuesen complementadas. Más aun, según el criterio imperante, le corresponde a cada gobierno elegido escoger y anunciar los objetivos y reglas de sus políticas, siempre que sean consistentes con los principios fiscales establecidos en la Ley. El gobierno establece dos reglas para la legislatura: i) la regla de oro: a lo largo del ciclo, el gobierno se endeuda sólo para invertir y no para cubrir gastos corrientes; ii) la regla de inversión sostenible: la deuda pública se mantendrá, como proporción del ingreso nacional, a un nivel estable y prudente a lo largo del ciclo.

La regla de oro promueve la ecuanimidad entre generaciones, al asegurar que la cuenta de los gastos

de hoy, que benefician principalmente a los contribuyentes actuales, no se traspasará a las generaciones futuras. Por el contrario, la inversión de hoy beneficiará tanto a las futuras generaciones como a las actuales. Ello no implica que el gasto en capital tenga un rango automáticamente superior al gasto corriente; ambos juegan un papel, y ambos tienen efectos duraderos en la economía. La regla de oro se aplica a la inversión neta; se implementa usando una definición de la cuenta corriente del sector público cercana al concepto de Cuentas Nacionales, de manera que la depreciación del capital público se incluye como gasto corriente. Se asegura así que los contribuyentes actuales pagan el costo de mantener el stock de capital. La definición de Cuentas Nacionales es transparente y evita la tentación de hacer pasar gastos corrientes por gastos de capital para cumplir la regla. En cuanto a la segunda regla, el Gobierno estipula que, todo lo demás igual, es deseable reducir por debajo del 40% la deuda pública neta a lo largo del ciclo. Un objetivo de deuda definido a lo largo del ciclo permite tomar en cuenta el entorno macroeconómico, al cual este indicador es muy sensible, especialmente en cuanto al diferencial entre tasa de crecimiento y tasa de interés sobre la deuda.

Otra normativa legal de gran importancia es la del Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento de la Unión Europea, la que establece objetivos de mediano plazo respecto de posiciones fiscales en equilibrio o en superávit, y compromete a sus miembros a presentar programas de estabilidad trianuales que especifiquen las trayectorias contempladas para acometer tales objetivos. La resolución de Amsterdam supone que la “adhesión al objetivo de una posición presupuestaria cercana al equilibrio o en excedente permitirá a todos los Estados miembros enfrentar las fluctuaciones cíclicas normales, manteniendo el déficit dentro del valor de referencia de 3% del PIB”. El intervalo de tiempo que permite interpretar el mediano plazo es el ciclo macroeconómico.

Para juzgar el grado de cumplimiento de los objetivos de mediano plazo, en la práctica se debe evaluar la incidencia probable de la coyuntura sobre la evolución actual y futura de las cuentas públicas, con algún método aceptado por todos los Estados miembros. Tanto los Estados miembros como el Comité del Banco Central Europeo<sup>7</sup> consideran el método de los

<sup>5</sup> Véase Nueva Zelanda, The Treasury (1995).

<sup>6</sup> Véase Reino Unido, Her Majesty's Treasury (1998 y 1999).

<sup>7</sup> Véase en Consejo de la Unión Europea (1998) la opinión del Comité Monetario sobre el contenido y formato de los programas de estabilidad y convergencia.



servicios de la Comisión como apropiado y útil para examinar para cada Estado miembro los saldos públicos cíclicamente ajustados.

Todos los países someten, a partir de 1999 y a principios de cada año, al Consejo y a la Comisión programas trianuales de estabilidad (para los países de la zona del euro) o de convergencia (para los restantes) que responden al criterio del Pacto. Según el primer reglamento del Consejo,<sup>8</sup> que tiene vigencia legal desde el 1 de julio de 1998, los programas de estabilidad y convergencia deberán presentar la siguiente información:

i) El objetivo de mediano plazo de una posición presupuestaria cercana al equilibrio o en excedente y la trayectoria de ajuste hacia este objetivo para el saldo del Gobierno General, y la trayectoria esperada para la relación deuda sobre PIB del Gobierno General;

ii) Los principales supuestos relativos a los acontecimientos esperados y a las variables económicas que son relevantes para la realización de los programas de estabilización, como el gasto en inversión de Gobierno, el crecimiento del PIB, el empleo y la inflación;

iii) Una descripción de las medidas presupuestarias u otras que se proponen para lograr los objetivos del programa y, en el caso de las medidas presupuestarias principales, una estimación de sus efectos cuantitativos sobre el presupuesto.

iv) Un análisis de cómo los cambios en los supuestos económicos principales tienen incidencia en el saldo y en la deuda pública.

La información referida a las trayectorias del saldo público, de la deuda y de las principales variables económicas reseñadas se entregará sobre una base anual y deberá cubrir el año anterior, el año en curso y los tres siguientes años. Los Estados miembros deberán hacer públicos sus programas de estabilidad y convergencia anualmente. El Comité ha elaborado un informe técnico, entendido como un código de buenas prácticas, relativo al formato y al contenido de los programas de estabilidad y convergencia, de manera a facilitar su examen y discusión. Los principales elementos de estos programas son los siguientes:

i) Los supuestos sobre el crecimiento del PIB y de las fuentes esperadas de este crecimiento deben ser fundamentados, proveyéndose suficiente información

para analizar la posición cíclica de la economía. También deben presentarse los supuestos técnicos sobre la evolución de las tasas de interés, dado su impacto sobre las finanzas públicas. Ante las dificultades prácticas para el uso de un conjunto común de proyecciones macroeconómicas, el Comité prefirió que los países miembros establezcan sus propias previsiones sobre la economía doméstica y la situación mundial. Sin embargo, si existen diferencias significativas con las proyecciones de la Comisión, el país miembro debe justificar sus presunciones.

ii) Los programas deben incluir análisis de sensibilidad, estimando cómo afectaría los cambios en los principales supuestos económicos al saldo y a la deuda pública. Este análisis debe ser complementado por un estudio sobre el impacto de diferentes supuestos de tasa de interés sobre el déficit y la deuda.

iii) La información sobre las trayectorias del déficit y de la deuda del Gobierno General y de los supuestos sobre las principales variables económicas debe cubrir al menos los tres próximos años, dejando abierta la posibilidad de presentar un período más largo si algún país miembro así lo desea.

iv) Las actualizaciones anuales debieran mostrar cómo se han comportado las variables respecto de los objetivos del programa anterior y, cuando ocurren desviaciones significativas, incluir las etapas consideradas para rectificar la situación.

El Pacto permite, sin embargo, interpretar el objetivo de saldo de manera más flexible, aceptándose déficit superiores, aunque acotados, originados en factores cíclicos transitorios. Los procedimientos están estipulados en el Protocol on Excessive Deficit Procedure,<sup>9</sup> artículo 2:

i) El exceso de déficit de gobierno por sobre el valor de referencia será considerado excepcional cuando resulte de un evento inusual fuera del control del gobierno miembro y que tiene un impacto significativo sobre la posición financiera del gobierno general, o cuando resulte de un severo cambio coyuntural desfavorable. Además, el exceso será considerado transitorio si los servicios de previsión de la Comisión indican que el déficit volverá a situarse por debajo del valor de referencia después de que termine el evento inusual o el cambio coyuntural desfavorable. La corrección del

<sup>8</sup> Véase en Consejo de la Unión Europea (1997a) la Council Regulation (EC) sobre el fortalecimiento de la vigilancia de las posiciones presupuestarias y la vigilancia y coordinación de las políticas económicas.

<sup>9</sup> Véase en Consejo de la Unión Europea (1997b) la Council Regulation (EC) N° 1467/97 respecto a acelerar y aclarar la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, vigente a partir del 1 de enero de 1999.

déficit excesivo debería completarse dos años después de su ocurrencia, y un año después de su identificación, a menos que existan circunstancias excepcionales. Las estadísticas utilizadas para la aplicación del protocolo serán provistas por la Comisión.

ii) La Comisión considerará, como una regla, que el exceso de déficit será excepcional sólo si existe una caída interanual del PIB de por lo menos 2%.

iii) La Comisión decidirá si la situación es excepcional en el caso de caídas menores al 2% y existe un exceso de déficit, tomando en cuenta las observaciones realizadas por el país miembro, en particular relativas a lo abrupto de la recesión y a la acumulación de pérdidas de PIB respecto de las tendencias pasadas.

Se trata de combinar disciplina con flexibilidad, con una programación plurianual con objetivos explí-

bitos y una gestión de corto plazo más atenta a las fluctuaciones macroeconómicas. Estos elementos ayudan a mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, al alargar el horizonte de la gestión pública, y reservar márgenes de maniobra para enfrentar situaciones imprevistas. Esto es posible sólo en la medida en que exista transparencia y mecanismos claros de rendición de cuentas. La combinación de metas de mediano plazo debidamente informadas (una situación cercana al equilibrio o en superávit en condiciones normales en la zona euro, equilibrio en cuenta corriente en el ciclo y deuda pública estable en el ciclo en el Reino Unido) y de una programación presupuestaria en que se define la trayectoria para acometer esos objetivos permite apreciar la situación de las finanzas públicas y su orientación.

## IV

### Una gestión pública para el futuro

A medida que la estabilidad macroeconómica permite visualizar un horizonte de mediano plazo, se hace cada vez más posible y necesario el rescate de la planificación, como un instrumento fundamental de la gestión pública en América Latina. Este proceso se ha ido profundizando de una manera gradual y no en la forma de un proyecto previamente concebido. La planificación debe ilustrar las perspectivas a mediano y largo plazo para el conjunto de los ciudadanos, clarificar las alternativas de decisión de las autoridades públicas, explorar las nuevas estrategias económicas y sociales posibles y deseables. La planificación construye un puente entre los grandes objetivos políticos y económicos del Gobierno y la ejecución de sus planes y programas.

Realizar un esfuerzo de prospectiva para incorporar anticipación y un horizonte de largo plazo en el proceso de toma de decisiones es una de las tareas decisivas de la gestión pública. Como herencia de los ajustes realizados desde los años ochenta, el grueso de los países de América Latina tiene horizontes temporales muy limitados. Pese a ello, es misión indelegable del Estado preparar el futuro, mejorar la capacidad de anticipación, resistir a la "tiranía destructiva del corto plazo", ofrecer visiones de largo alcance. La anticipación es una condición de la acción, y ésta no puede confundirse con una mera gestión de las urgencias. El porvenir no sólo se prevé, también se construye: an-

ticipar para actuar a favor de un futuro deseable libremente consensuado, tal es el objeto de la prospectiva.

Podemos distinguir dos visiones polares de la prospectiva: una de naturaleza exploratoria, que parte del presente para recorrer el espectro de los futuros posibles, y otra normativa, que parte de una visión del futuro deseable y construye el itinerario de las acciones necesarias para realizarlo. Si se parte de la realidad, el riesgo es quedarse en ella, sin cambiar nada, o sólo en el margen. Si se parte del imaginario, el riesgo también es quedarse en él, construyendo sueños. Lo natural es buscar imágenes del futuro a partir del presente, pero el itinerario inverso, partir del imaginario, es atractivo, pues lo esencial es romper las inercias y movilizar energías. El desafío, en este último caso, es transformar estas ideas en nuevas estrategias económicas y sociales que permitan enfrentar los grandes problemas de la región.

Preparar la gestión pública para el futuro supone avanzar en siete áreas bien definidas (OCDE, 2001a): i) reglas macrofiscales, ii) presupuestación plurianual, iii) presupuesto base cero, iv) relajación de controles internos, v) contabilidad y gestión sobre base devengado, vi) evaluación de resultados y vii) convenios de desempeño. Nótese que esta clasificación supone una secuencia. Así, la evaluación de resultados sólo tiene sentido si se implementan las reformas anteriores.

Como es sabido, la gestión pública ha evolucionado del presupuesto por programas al enfoque por resultados. La técnica de presupuesto por programas procuraba establecer vínculos estrechos entre el proceso presupuestario, la planificación y la evaluación de los programas públicos. En su concepción más amplia, el enfoque por resultados busca más bien enriquecer la discusión presupuestaria en un marco flexible (véase Marcel, 1998). El proceso de modernización de la gestión de las instituciones está muy vinculado en la actualidad al modelo denominado modelo de gestión por resultados, lo que supone avanzar simultáneamente en una cierta autonomía en la toma de decisiones de los centros gestores y en la construcción de sistemas apropiados de evaluación. Esta última debe ser a la vez interna, a través de indicadores y de metas de desempeño, y externa, a partir de rondas evaluatorias realizadas por otros organismos. Los criterios orientadores tienen que ver con la planificación estratégica de los organismos públicos, el tipo de vinculación entre la asignación de recursos y el desempeño institucional, la transparencia del accionar del Estado, y, como corolario de lo anterior, la búsqueda del cambio de cultura organizacional de las entidades públicas.

Este proceso no está exento de dificultades, pues debe enfrentar obstáculos en las propias deficiencias actuales (pasar de una cultura de procedimientos a una de resultados, orientada al usuario) y en las limitaciones externas (continuos cambios refundacionales que impiden la emergencia de una estructura orgánica adecuada, con recursos humanos especializados). Cada experiencia es única; los factores específicos a cada país e institución hacen que instrumentos y procedimientos difieran en cada caso.

Pero es claro que la gestión por resultados sólo pasará a ser una realidad cotidiana si se refuerza la capacidad de autonomía de las agencias, a través de convenios de desempeño. Estos convenios tienen varios propósitos: aumentar la eficiencia/eficacia, la responsabilidad (*accountability*) y la capacidad gerencial, pasar de un enfoque de insumos y reglas a otro de productos y resultados, construir confianza. En general, los contratos de desempeño no son legales, sino mutuamente negociados sobre la base de acuerdos entre ministros y jefes ejecutivos, o entre direcciones y agencias. Estos contratos se generan a partir de acuerdos, los que sirven de base para resolver disputas, enfrentar contingencias o ajustes cuando existen eventos no previstos. Los contratos de desempeño se construyen sobre la base de un modelo contractual "relacional" y no clásico, y sacan su fuerza no por la ame-

naza de sanciones legales o financieras, sino de la necesidad de las partes de tener relaciones claras y acuerdos estables (OCDE, 1999).

La transformación de la administración pública puede generar una incompatibilidad entre la necesidad de control central de las operaciones y la libertad gerencial requerida para mejorar el desempeño. En este tema es muy importante no confundir, por el lado de las oficinas de presupuestos, los nuevos sistemas de gestión pública con los ajustes fiscales de corto plazo, y por el lado de los gerentes, las reformas con una licencia para gastar como quieran (Shick, 2001). La innovación gerencial supone nuevos modelos de relacionamiento entre "gastadores" y "asignadores", para buscar un adecuado equilibrio entre la necesidad de flexibilidad en la implementación de planes y programas y la disciplina que supone formar parte de un sector público con reglas macrofiscales explícitas.

Resulta indispensable clarificar las decisiones políticas con una visión plurianual. La realización de planes y programas públicos debe insertarse en un marco de presupuestación plurianual, y ello no es otra cosa que planificar con sentido estratégico. Hasta hace algunos años la plurianualidad era sinónimo de rigidez presupuestaria, entendida como la acumulación de compromisos sectoriales radicalmente incompatibles con los objetivos globales. Esta "mala" plurianualidad ha dado paso a una visión más optimista de programación de las finanzas públicas. Hoy en día, el ejercicio de una "buena" plurianualidad es la consecuencia natural del auge de los convenios de desempeño y de los instrumentos de evaluación de las políticas públicas. No es nuevo utilizar la perspectiva multianual para la gestión pública; la innovación consiste en lograr una articulación creciente entre plan, presupuesto y evaluación de resultados, formalizar procesos en torno a estos instrumentos de manera de asegurar consistencia-temporal en la toma de decisiones, diseñar un eslabonamiento que le otorgue viabilidad al modelo de gestión por resultados.

La gestión pública podría facilitar el proceso de toma de decisiones y los arbitrajes, tanto a nivel central como regional, si es diseñada a partir de ejercicios prospectivos y de planes estratégicos, con reglas fiscales de mediano plazo, programación presupuestaria plurianual, convenios de desempeño, instancias de coordinación efectiva y sistemas abiertos de evaluación de planes y programas. Si la planificación ha de desempeñar adecuadamente sus funciones, se hace necesario introducir más pragmatismo y establecer las bases de una gestión flexible, descentralizada y con



mayor responsabilidad y capacidad de acción de sus actores.

Para hacer consistentes las reglas de mediano plazo con la gestión del gasto público, el nuevo régimen de planificación y de control debe evitar, por una parte, la tendencia al cortoplacismo en las decisiones, y el incrementalismo en el manejo del presupuesto, y por otra, el sesgo negativo que generalmente afecta al gasto en inversión. La clara separación de los gastos corrientes, incluyendo la depreciación, y de capital, y la asignación de proporciones crecientes del gasto público de manera plurianual son aspectos que sin duda pueden ser decisivos en la ardua tarea de construir un entorno institucional favorable a la estabilidad y el crecimiento.

Asegurar un entorno apropiado para la inversión privada y administrar adecuadamente los escasos recursos disponibles para la inversión pública, supone una gestión capaz de enfrentar tres desafíos fundamentales: el primero, respetar una regla fiscal a lo largo del ciclo, para evitar los costos económicos y políticos de los ajustes fiscales abruptos; el segundo, identificar con la debida anticipación los déficit estructurales, de manera a evitar un endeudamiento público excesivo que represente una carga para las futuras generaciones; y el tercero, eliminar el sesgo en contra de los gastos de capital. Estos son en general más sensibles a los ajustes fiscales que los gastos corrientes, por su propia naturaleza. Postergarlos o no realizarlos, también constituye una carga para las generaciones futuras.

En lo que se refiere al primer desafío —respetar la regla fiscal a lo largo del ciclo—, se trata de desarrollar instrumentos que orienten el proceso presupuestario hacia un esquema de disciplina y flexibilidad, en que se identifiquen con claridad los factores transitorios y se asegure una conducción consistente con el ineludible pacto fiscal que requieren nuestras sociedades. El criterio relevante parece ser buscar una posición financiera corregida por las fluctuaciones del nivel de actividad, lo que equivale a programar los gastos e ingresos con una visión de mediano plazo en el manejo de las finanzas públicas. Cuando se diseñan las políticas presupuestarias, se debe tomar en cuenta que la marcha cíclica de la economía es inevitablemente incierta y que las proyecciones de los determinantes de ingresos y gastos son necesariamente imprecisas.

Para enfrentar adecuadamente el segundo desafío —identificar con la debida anticipación los déficit estructurales—, es necesario asegurar una trayectoria plurianual consistente con la regla fiscal. La mayor parte de los errores en la programación plurianual es atribui-

ble a los desaciertos de previsión sobre el potencial de crecimiento de las economías, y estos errores tienen efectos permanentes en las finanzas públicas. Si el PIB efectivo es inferior al tendencial estimado durante el lapso considerado en los planes de Gobierno, el resultado es una merma estructural de la posición financiera del sector público.

Es importante entonces tomar en cuenta explícitamente la posición de la economía en el ciclo y adoptar supuestos moderados de crecimiento en la programación plurianual. De manera deliberada, y aprendiendo de las lecciones del pasado, como la observación de que la principal causa de fracaso de las experiencias de programación plurianual del presupuesto es el excesivo optimismo respecto del crecimiento de mediano plazo, se debe emprender una estrategia prudente, que permita ajustarse a las fluctuaciones macroeconómicas.

Parece necesario encarar este “sesgo de optimismo” (en que los episodios positivos son considerados como permanentes y los negativos como transitorios) para asegurar una programación fiscal más consistente y más transparente. Los análisis de sensibilidad no deben limitarse a construir escenarios con distintos valores de las previsiones del PIB a un año, sino también contemplar trayectorias menos optimistas respecto del PIB tendencial. Se dispondría así de una trayectoria plurianual prudente, requerida en un entorno incierto para asegurar márgenes de seguridad e internalizar de esta manera la eventualidad de imprevistos y de errores de medición en la propia programación presupuestaria.

Orientar la política fiscal en función de un objetivo estructural de mediano plazo va mucho más allá de un simple criterio, pues supone efectuar mediciones sistemáticas de la posición de la economía en el ciclo, y por ende de los elementos que están afectando el PIB potencial. La gestión pública debiera tener un fuerte componente de análisis macroeconómico, mucho más intenso de lo habitual en nuestros países.

En cuanto al tercer desafío —eliminar el sesgo en contra de los gastos de capital—, es importante reconocer explícitamente en la programación presupuestaria la diferencia económica entre el gasto corriente y el de capital. El Estado tiene como deber alcanzar o mantener el stock de capital necesario para la economía y asegurar que su componente público se conserva en buenas condiciones. Un nivel inadecuado de inversión pública puede dañar irremediablemente el desempeño de largo plazo de las economías.

En muchos países se están realizando grandes esfuerzos para adecuar sus propios procesos presupes-

tarios al objetivo de estimular y proteger el gasto en inversión pública. Es útil para ello planificar y gestionar separadamente los gastos corrientes y de capital. En el modelo de gestión por resultados, planificar, gestionar y contabilizar los gastos debe hacerse sobre una base de devengado, registrando en el momento en que ocurren los costos del capital, como la depreciación e intereses de la inversión pública y de los restantes activos. De esta manera, se asegura un mayor vínculo entre el proceso de planificación del gasto y la regla fiscal.

La experiencia reciente del Reino Unido<sup>10</sup> parece particularmente interesante, pues se establecen planes "a firme" de tres años para todas las reparticiones de Gobierno, a través de los *Departmental Expenditure Limits* (DEL). Se espera que estos límites (más o menos la mitad del gasto total) representen una base sólida para la planificación y un fuerte incentivo para administrar los costos de manera eficiente. El Gobierno busca también una mayor flexibilidad de gestión para mejorarla, aceptando que las agencias tengan la libertad de trasladar cualquier parte de sus gastos incluidos en los DEL de un año a otro.

Cuando el gasto no puede, razonablemente, ser objeto de un plan trianual, es sujeto de un escrutinio anual como parte del proceso presupuestario, y se le denomina gasto administrado anualmente, *Annually Managed Expenditure* (AME). La mayor parte de estos gastos tienen que ver con la Seguridad Social y están sujetos a un riguroso control anual. De manera consistente con la regla fiscal, los gastos corrientes y de inversión son planificados y gestionados separadamente, tanto dentro de los DEL como de los AME.

A partir del 2000, se implementa un nuevo sistema contable para el sector público sobre una base devengado, el que complementará las cuentas actuales base caja. El uso de principios de la contabilidad base devengado reconoce que los efectos económicos de los gastos de capital no son los mismos que los de gastos corrientes, y además registra los gastos en el momento en que se han incurrido y no cuando se han pagado. El *Resource Accounting and Budgeting* (RAB) se propone planificar, gestionar y contabilizar los DEL sobre una base de devengado, registrando en el momento en que ocurren los costos del capital, como la depreciación e intereses de la inversión pública y de los restantes activos.

De esta manera, se asegura un mayor vínculo entre el proceso de planificación del gasto y la regla fiscal, contabilizándose los gastos de las agencias sobre la misma base que se utiliza para realizar las proyecciones fiscales. Vale la pena notar, sin embargo, que el sistema de caja seguirá siendo relevante, por ejemplo, para contabilizar las necesidades financieras del Gobierno. Más aun, la previsión de impuestos continuará basándose en una base caja.

Se ha implementado plenamente una contabilidad con base devengada en Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Islandia e Italia; otros países están desarrollando estos sistemas en la actualidad (ver OCDE, 2001b). La alta calidad de la información es la base para una buena política de toma de decisiones.

La gestión pública debe así combinar un diseño transparente, con reglas que aseguran el control de las finanzas públicas a mediano plazo, y un nuevo régimen de planificación presupuestaria, basado en la asignación plurianual de proporciones crecientes del gasto público. Estos dos pilares son inseparables; el primero (las reglas fiscales) le otorga factibilidad técnica al segundo (la programación plurianual), al establecer normas independientes del ciclo macroeconómico, y el segundo, otorga mejores incentivos a las agencias para manejar de manera más eficiente sus presupuestos y contribuir así al cumplimiento de las metas a lo largo del ciclo.

La estrategia debe entonces enfatizar la planificación de largo plazo, poner el acento en los productos más que en los insumos; distinguir con claridad los gastos corrientes y de capital, y finalmente basarse en la prudencia y la estabilidad, creando un margen para enfrentar las inevitables incertidumbres. Los desarrollos expuestos dan cuenta de interesantes cambios en la manera de encarar la gestión pública. Luego de casi dos décadas de declinación, la planificación, guiada por planes plurianuales y programas, permite revertir la administración por sectores e instituciones. El enfoque normativo da paso a la gestión estratégica y a la prospectiva. Ello supone incorporar la dimensión plurianual en planes de inversión y marcos presupuestarios; el desafío es coordinar las inversiones públicas y privadas para el crecimiento.

En un entorno dominado por desequilibrios y conflictos emergentes y variados, se trata de construir nuevos andamiajes institucionales, con esquemas prudenciales orientados a internalizar lo más posible externalidades positivas y negativas a través de reglas, procedimientos y protocolos de excepción. No se trata

<sup>10</sup> Véase al respecto Reino Unido, Her Majesty's Treasury (2000).

de decretar credibilidad por ley, sino de desarrollar estrategias de largo aliento comprometidas con la responsabilidad, la estabilidad y el crecimiento. El asunto no es meramente semántico: nuestros países requie-

ren leyes de responsabilidad fiscal que ponderen adecuadamente el principio de responsabilidad, pero también es necesario pensar en leyes de estabilidad y crecimiento. ¡La diferencia no es menor!

### Bibliografía

- Alsopp, C. y D. Vines (1998): The assessment: Macroeconomic policy after EMU, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, N° 3, Londres, Oxford University Press.
- Ball, Lawrence (1996): A Proposal for the Next Macroeconomic Reform, Wellington, Victoria University of Wellington Foundation.
- Blanchard, O. J. (1996): *Macroeconomics*, Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall.
- \_\_\_\_\_ (1997): Comment on Ball: disinflation and the nairu, en C. Romer y D. Romer (eds.), *Reducing Inflation. Motivations and Strategy*, Chicago, Illinois, Chicago University Press.
- Blanchard, O. J. y N. Kiyotaki (1987): Monopolistic competition and the effects of aggregate demand, *The American Economic Review*, vol. 77, N° 4, Washington, D.C., American Economic Association.
- Buti, M., D. Franco y H. Ongena (1998): Fiscal discipline and flexibility in EMU: The implementation of the stability and growth pact, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, N° 3, Londres, Oxford University Press.
- Consejo de la Unión Europea (1997a): *Council Regulation*, N° 1466/97, Bruselas, julio.
- \_\_\_\_\_ (1997b): *Council Regulation*, N° 1467/97, Bruselas, julio.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Opinion of the Monetary Committee on the Content and Format of Stability and Convergence Programmes*, Bruselas, octubre.
- Dreze, J.H. (1997): Walras-Keynes equilibria, coordinations and macroeconomics, *European Economic Review*, vol. 4 (9), Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers B.V.
- \_\_\_\_\_ (2000): Sur la macroéconomie de l'incertitude et des marchés incomplets, *Revue de l'OFCE*, N° 72 (7-37), París, Observatoire Français des Conjonctures Économiques.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001): *Revised Manual on Fiscal Transparency*, Washington, FMI.
- Friedman, M. (1968): The Role of Monetary Policy, *The American Economic Review*, vol. 58, N° 1, Washington, D.C., American Economic Association.
- Greenspan, A. (1996): The challenge of central banking in a democratic society, remarks at the Annual Dinner and Francis Boyer Lecture of the American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C., The Federal Reserve Board.
- Greenwald, B. y J. Stiglitz (1989): Toward a theory of rigidities, *The American Economic Review*, vol. 79, N° 2, Washington, D.C., American Economic Association.
- \_\_\_\_\_ (1993): New and old keynesians, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Gruen, N. (2001): Greater independence for fiscal institutions, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, N° 1, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Keynes, J. M. (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, MacMillan.
- Mankiw, N. G. (1985): Small menu costs and large business cycles: A macroeconomic model of monopoly, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 100, N° 2, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- \_\_\_\_\_ (1989): Real business cycles: A new Keynesian perspective, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- \_\_\_\_\_ (1993): Symposium on Keynesian economics today, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Marcel, M. (1998): Indicadores de desempeño como instrumentos de la modernización del Estado en Chile, *Perspectivas en política, economía y gestión*, vol. 1, N° 2, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial.
- Martner, R. (2000): Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, serie Gestión pública, Santiago de Chile, CEPAL.
- Nueva Zelanda, The Treasury (1995): The Fiscal Responsibility Act: An Explanation, Wellington.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1999): Performance contracting lessons from performance contracting case studies, Public Management Service, París, OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2001a): Government of the future, París, OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2001b): Accrual accounting and budgeting practices in member countries overview (International Accounting and Budget Symposium, París, 13 y 14 de noviembre de 2000), París, OCDE.
- Reino Unido, Her Majesty's Treasury (1998): *The Code for Fiscal Stability*, Londres.
- \_\_\_\_\_ (1999): *Analysing UK Fiscal Policy*, Londres.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Resource Budgeting and the 2000 Spending Review*, Londres, julio.
- Rodrik, D. (1998): Why do more open economies have bigger governments?, *Journal of Political Economy*, vol. 106, N° 5, Chicago, Illinois, The University of Chicago.
- Romer, D. (1993): The new Keynesian synthesis, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Shick, A. (2001): The changing role of the central budget office, *OECD Journal of Budgeting*, vol. N° 1, París, OCDE, enero.
- Stiglitz, J. (1999): Toward a general theory of wage and price rigidities and economic fluctuations, *The American Economic Review*, vol. 89, N° 2, Washington, D.C., American Economic Association.
- Tobin, J. (1993): Price flexibility and output stability: An old Keynesian view, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.

# La competitividad *empresarial* en América Latina *y el Caribe*

---

**Michael Mortimore**

*Jefe, Unidad de Inversiones  
y Estrategias Empresariales,  
División de Desarrollo  
Productivo y Empresarial, CEPAL*

**Wilson Peres**

*Jefe, Unidad de Desarrollo  
Industrial y Tecnológico,  
División de Desarrollo  
Productivo y Empresarial, CEPAL*

En este artículo se estudia la evolución de la competitividad internacional de los países de América Latina y el Caribe en el decenio de 1990, prestando atención a las dimensiones microeconómica y sectorial. Se evalúa el desempeño competitivo de los países de la región, contrastándolo con el de sus principales competidores en el mundo en desarrollo; se analizan los actores empresariales involucrados, entre ellos las filiales de empresas transnacionales y las grandes empresas de capital nacional, y se presentan consideraciones de política. Si bien se observan avances en la competitividad de la región, ellos se han concentrado en pocos países, pocos sectores y pocas empresas. Diferentes condiciones institucionales de inserción en la economía mundial y ventajas comparativas de costos llevaron al desarrollo de dos estilos de inserción. Por un lado, en México y la Cuenca del Caribe prevalecen las exportaciones de manufacturas ensambladas para el mercado estadounidense. Por otro, en América del Sur predominan las actividades de producción y el procesamiento de recursos naturales, con cierta presencia de manufacturas tecnológicamente más avanzadas en el comercio intrarregional, particularmente en el Mercosur. Ambas especializaciones sectoriales presentan oportunidades y problemas. Los incrementos de competitividad en las grandes empresas —transnacionales o de capital nacional— han aumentado su eficiencia. Pero no ha sucedido lo mismo con el resto de los agentes en las economías nacionales, lo cual ha aumentado la polarización en sus estructuras productivas. Esa polarización demanda acciones de política. Cuatro áreas de acción son importantes: fortalecer la atracción selectiva de inversión extranjera directa; aumentar la vinculación entre las empresas líderes y las restantes empresas en las economías nacionales; apoyar la articulación de redes globales de conocimiento, y facilitar la capacidad de las empresas nacionales para concretar *joint ventures* y alianzas estratégicas con sus competidores globales.

# I

## Introducción

Por más de un decenio, los países de América Latina y el Caribe han llevado adelante procesos de reforma estructural con que buscan mejorar la eficiencia productiva, promover el crecimiento y generar empleo en la región.<sup>1</sup> Para alcanzar esos objetivos, el nuevo modelo económico implantado a partir de la reforma implica una profunda inserción en la economía mundial. La participación en las crecientes y cada vez más integradas corrientes internacionales de bienes, servicios, tecnología y capitales, aparece así como un requisito para aprovechar las ventajas generadas por la eliminación de restricciones a la operación de los agentes económicos. En ese marco, el Estado ha cedido su liderazgo a las empresas privadas que operan en economías con mucho menos reglamentación que la que las caracterizaba hace poco más de un decenio. Apertura, privatización y competencia son así las piedras angulares del nuevo modelo (Reinhardt y Peres, 2000).

La globalización —entendida como la tendencia hacia un mercado mundial único— ha resultado de fuerzas microeconómicas originadas por la revolución tecnológica en curso. La reducción de los costos de manejo de la información y del transporte ha hecho rentable la producción, la comercialización y las actividades de investigación y desarrollo a escala mundial (Turner y Hodges, 1992) para algunas industrias, lo que ha acrecentado la importancia de las economías de escala en esos sectores y ha llevado al predominio de empresas de gran tamaño. Estaría dándose el proceso de homogeneización de preferencias, tecnologías y productos prevista por Levitt (1983). Las políticas públicas de alcance nacional o local cumplen un papel

secundario en este proceso, ya que en general sólo pueden frenarlo o hacerlo más lento, pero no cambiar su dirección e impactos (Oman, 1994).

La creciente integración entre mercados en el plano mundial abre grandes oportunidades y plantea importantes desafíos para los países en desarrollo, los que pueden aprovecharlas o no y manejar bien o mal los desafíos que trae consigo la globalización (Sunkel y Mortimore, 1997). Para el buen aprovechamiento de esas oportunidades es necesaria una inserción eficiente de los países en ese mercado mundial, lo que sólo puede lograrse en condiciones de creciente competitividad de las empresas (Lall y Mortimore, 2000).

El objetivo del presente trabajo es presentar elementos para la evaluación de la eficiencia competitiva de los países de América Latina y el Caribe durante los años noventa, prestándose especial atención a dos dimensiones: los grupos de sectores económicos en los que se ha ganado o perdido competitividad y los tipos de empresas (transnacionales o nacionales, públicas o privadas) responsables de ese desempeño sectorial y nacional. El estudio se divide en cinco secciones. Luego de esta introducción se estudia —en la sección II— cómo ha evolucionado la competitividad de los países de la región, en comparación con la de sus principales competidores del mundo en desarrollo, es decir, los países más dinámicos del este y sudeste asiático. En la sección III se analizan las empresas protagonistas en ese proceso: las transnacionales que operan en la región y las grandes empresas de capital nacional. Finalmente, en las secciones IV y V se presentan las conclusiones y las consideraciones de política correspondientes.

<sup>1</sup> El término reforma estructural se utiliza para indicar las estrategias de cambio que llevaron adelante la mayoría de los países de la región desde comienzos de los años ochenta, aunque hubo iniciativas importantes de este tipo en el decenio anterior, por ejemplo en Chile. Sus componentes básicos fueron la apertura comercial, la

privatización de empresas estatales, la desregulación de mercados y actividades, la apertura y liberalización financiera (interna y de la cuenta de capitales) y la reforma fiscal. Diferentes autores utilizan términos como reforma económica y cambio estructural para referirse al mismo fenómeno (Stallings y Peres, 2000).



## II

### La inserción internacional de la región en los años noventa

#### 1. La competitividad en el contexto internacional

El aumento del comercio internacional, junto con la transnacionalización, han sido elementos centrales del proceso de globalización y del progreso de los países en desarrollo. Mientras que la participación del comercio internacional en el PIB de los países industrializados se ha mantenido en torno al 40%, en los países en desarrollo ha aumentado desde cerca del 35%, a comienzos de los años ochenta, a cerca del 50% hacia fines de los años noventa. Son justamente los países en desarrollo los que mejor han aprovechado las posibilidades del comercio internacional; la mayor competencia entre las economías es fruto de su afán por impulsar las corrientes comerciales.

En el período 1985-1998, las manufacturas (a tres dígitos de la CUCI, revisión 2) siguieron una trayectoria creciente, y le ganaron participación a los productos primarios. En ese período, la participación de las manufacturas en el valor total de las exportaciones mundiales subió de 74% a 84%, mientras que la de los recursos naturales bajó de 23% a 12% (Programa computacional CAN 2000).<sup>2</sup>

En el cuadro 1 se muestra en qué actividades y en qué medida los países en desarrollo han aprovechado la posibilidad de exportar manufacturas. En este aspecto, ellos han superado a los países industrializados, al ganar tres puntos porcentuales de cuota de mercado en el período 1985-1998. El avance se debió a tres tipos de manufacturas no basadas en recursos naturales (con contenido tecnológico alto: 16.6 puntos; mediano: 9.1 puntos, y bajo: 16 puntos) y no en manufacturas basadas en recursos naturales o en recursos naturales no elaborados, como sería de esperar con una visión simplista de las ventajas comparativas. También es inesperado el aumento de la cuota de mercado de los países desarrollados en los recursos naturales, la que subió de 37.8% en 1985 a 43.2% en 1998.

Una información más desagregada, con base en el programa CAN 2000, muestra que, en las tres categorías de manufacturas en las que los países en desarrollo han ganado cuota de mercado, destacan cuatro actividades por su dinamismo: la electrónica, las industrias de proceso continuo, la automotriz y la confección de prendas de vestir. Se trata de manufacturas no basadas en recursos naturales, especialmente actividades con alta tecnología (electrónica) y con baja tecnología (confecciones); no muestran tanto desarrollo las actividades de nivel tecnológico mediano (automotriz, industrias de proceso continuo y de ingeniería).

Los países en desarrollo de Asia aprovecharon las posibilidades abiertas en todos los renglones, incluso las manufacturas basadas en recursos naturales; sin embargo, su principal avance se dio en las manufacturas no basadas en recursos naturales, sobre todo con tecnología alta (aumento de 145%) y mediana (aumento de 123% de su cuota de mercado). En particular, mientras Asia aumentó su especialización más bien en los sectores de tecnología alta y mediana, América Latina lo hizo en sectores de tecnología mediana y baja.

Los aumentos de cuota de mercado en América Latina fueron más pequeños que los de Asia. En manufacturas con alta tecnología fue de un punto porcentual frente a los más de 16 puntos para Asia. En resumen, de los casi 13 puntos porcentuales que representó la oportunidad abierta en manufacturas no basadas en recursos naturales, Asia captó casi 11 puntos, mientras que América Latina logró menos de dos puntos.

Se ha dado así una oportunidad a los países en desarrollo para incorporarse al mercado internacional, y una parte significativa de su éxito se relaciona con la difusión de los sistemas internacionales de producción integrada (SIPI) (UNCTAD, 1993; Lall y Mortimore, 2000). Sin embargo, fueron pocos los países que sacaron partido a esos sistemas. Aprovechar las oportunidades del comercio internacional implica incorporarse a las estrategias de las empresas transnacionales que buscan eficiencia. Y no todos los que han participado lo han hecho bien.

<sup>2</sup> Las referencias a CAN 2000 remiten al programa computacional "Análisis de la Competitividad de los Países" versión 2000, de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL (véase el manual del usuario en CEPAL, 1993).

CUADRO 1

**Cuotas en el mercado mundial según tipo de exportación, 1985-1998**  
(Porcentajes)

Tipo de exportación	Países industriales		Países en desarrollo		Asia en desarrollo		América Latina	
	1985	1998	1985	1998	1985	1998	1985	1998
Recursos naturales	37.8	43.2	62.1	56.8	29.7	27.4	12.3	13.8
Manufacturas basadas en recursos naturales	68.1	69.5	31.3	30.5	12.4	14.4	6.5	6.2
Manufacturas no basadas en recursos naturales	82.4	69.7	17.5	30.3	11.6	22.1	2.5	4.3
Baja tecnología	51.5	35.5	48.5	64.5	39.1	49.8	4.0	6.7
Tecnología media	89.4	80.3	10.6	19.7	5.2	11.6	2.4	4.5
Alta tecnología	83.0	66.4	17.0	33.6	11.3	27.6	2.0	3.0
Otros	71.1	62.2	28.9	37.7	6.4	11.0	4.1	4.1
<i>Total</i>	<i>68.7</i>	<i>65.8</i>	<i>31.1</i>	<i>34.2</i>	<i>16.0</i>	<i>21.5</i>	<i>5.6</i>	<i>5.7</i>

Fuente: Los autores, basados en el programa CAN 2000.

CUADRO 2

**Cuotas del mercado mundial, por grupos de países**  
(Porcentajes)

Año	América Latina y el Caribe	China	Rep. de Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán	Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia
1985	5.57	1.60	5.51	2.80
1986	5.03	1.76	6.02	2.57
1987	4.66	1.94	6.68	2.52
1988	4.63	2.22	7.09	2.65
1989	4.61	2.45	6.97	2.72
1990	4.53	2.82	6.95	2.89
1991	4.38	3.18	6.90	3.04
1992	4.41	3.74	7.25	3.38
1993	4.62	4.26	7.48	3.72
1994	4.81	4.62	7.66	4.00
1995	5.01	4.81	7.63	4.16
1996	5.27	5.06	7.59	4.30
1997	5.52	5.33	7.44	4.36
1998	5.66	5.50	7.37	4.37

Fuente: Los autores, basados en el programa CAN 2000.

Hay grandes diferencias entre Asia y la región de América Latina y el Caribe.<sup>3</sup> En el cuadro 2 se muestra que, en el período 1985-1998, los países de esta región en su conjunto apenas mantuvieron su cuota en

el mercado mundial, en marcado contraste con China y los países del sudeste asiático con fuerte dotación de recursos naturales (Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia). La región registró también resultados inferiores a los alcanzados por los países del este de Asia especializados en manufacturas, los que al inicio del período tenían ya una cuota de mercado superior a la de la región a finales de los años noventa. El contraste es más marcado a comienzos del período, cuando la cuota de mercado de la región cayó más de un punto porcentual frente al gran crecimiento de Asia. En el segundo quinquenio de la década, el proceso perdió dinamismo en Asia, salvo en China, mientras América Latina comenzaba la recuperación progresiva de las cuotas de mercado que había tenido diez años antes.

<sup>3</sup> Pese a la crisis de fines de los noventa, los países del este de Asia también han logrado resultados mucho mejores que América Latina en función del crecimiento del PIB, el proceso de industrialización y la mayor competitividad de las exportaciones de manufacturas. En Asia el comercio internacional ha operado claramente como un motor de crecimiento de la economía (Lall, 2000). En América Latina, en cambio, no han sido alentadores el crecimiento del PIB por habitante, la profundización del proceso de industrialización, ni el progreso en la exportación de manufacturas; en general, no se han logrado los beneficios esperados de una mayor integración al mercado internacional (Mortimore, Bonifaz y Duarte de Oliveira, 1997).

CUADRO 3

## Indice de especialización tecnológica, 1985-1998

Año	China	Rep. de Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán	Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia	América Latina	México	Países del Mercosur
1985	0.153	0.849	0.267	0.272	0.650	0.289
1986	0.173	0.858	0.269	0.297	0.765	0.309
1987	0.216	0.917	0.305	0.322	0.931	0.307
1988	0.273	0.991	0.344	0.336	1.007	0.303
1989	0.320	1.054	0.394	0.336	1.060	0.285
1990	0.339	1.082	0.454	0.340	1.107	0.274
1991	0.350	1.111	0.523	0.365	1.205	0.289
1992	0.360	1.154	0.603	0.402	1.336	0.308
1993	0.378	1.225	0.692	0.428	1.444	0.311
1994	0.420	1.377	0.802	0.437	1.483	0.295
1995	0.461	1.492	0.895	0.447	1.518	0.280
1996	0.500	1.566	0.979	0.465	1.514	0.294
1997	0.524	1.529	1.021	0.508	1.575	0.322
1998	0.534	1.508	1.048	0.526	1.582	0.343

Fuente: Los autores, basados en el programa de cómputo CAN 2000 y la metodología de Alcorta y Peres (1998).

Desde el punto de vista tecnológico, la forma de incorporarse al comercio mundial muestra para América Latina la misma situación desmedrada con respecto de Asia oriental y sudoriental. El cuadro 3 presenta información sobre la dinámica de los índices de especialización tecnológica (IET) de las exportaciones de la región y de sus principales competidores asiáticos.<sup>4</sup> Aunque la región casi duplicó su IET entre 1985 y 1998, los niveles que alcanzó son inferiores, no sólo en comparación con los de la República de Corea, la región administrativa especial de Hong Kong, Singapur y la provincia china de Taiwán, sino que también con los de países de Asia con alta dotación de recursos naturales (Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia). Más aun, la dinámica de la región está determinada por la de México, país que alcanza niveles del IET similares a los del este de Asia o superiores, mientras que los países del Mercosur presentan, en el mejor de los casos, una ligera tendencia al crecimiento, con niveles muy inferiores a los de Asia y México. Incluso con respecto de China, que registra aún un IET bajo, la región pierde mucho terreno.

<sup>4</sup> El IET se calcula como el cociente entre la cuota de mercado de un país o grupo de países en sectores de tecnología alta y media y la cuota equivalente en sectores de baja tecnología. Tanto los niveles como las tasas de cambio del IET son significativos. Un valor menor (superior) a uno indica que la cuota de mercado de un país en sectores de alta y media tecnología es mayor (menor) que su cuota en sectores de baja tecnología. Un valor creciente (decreciente) del IET en el tiempo indica un movimiento hacia cuotas de mercados relativamente mayores (menores) en mercados de alta y mediana tecnología. Para mayores detalles, véase Alcorta y Peres (1998).

Finalmente, el contraste de Asia oriental frente a América Latina se refleja también en el orden jerárquico de las 10 economías que más han mejorado su capacidad de competencia internacional (medida en función de las importaciones mundiales) para los 50 grupos de productos (a tres dígitos de la CUCI, revisión 2) más dinámicos en el comercio mundial durante 1985-1998. Las economías, en orden descendente, son China, México, Singapur, Malasia, España, Taiwán, Tailandia, Irlanda, la República de Corea y Filipinas. Es decir, siete economías asiáticas, dos europeas y una latinoamericana. Ellas son las que han logrado aprovechar mejor la evolución de los patrones comerciales y de la economía internacional hacia un mercado mundial único. Con la excepción de la República de Corea y Taiwán, donde las empresas nacionales han sido la base de su éxito comercial, el progreso comercial de esas economías se relaciona directamente con los SIPI de las empresas transnacionales. Además, seis de las 10 figuran también entre aquellas con más rápido crecimiento del PIB per cápita, lo que estaría indicando que su éxito en el comercio internacional ha servido para impulsar y desarrollar su actividad económica. Sin embargo, ni México ni España lograron un incremento notable del PIB per cápita durante el mismo período, lo que sugiere que el éxito duradero depende de algo más que la conquista de mercados.

Todos los resultados anotados en esta sección apuntan a la escasa competitividad de la región, con pocos avances en sus cuotas del mercado mundial y en la intensidad tecnológica de sus exportaciones, así como a la moderada capacidad de ajustar su pauta de



exportaciones al patrón de dinamismo del comercio internacional. Los resultados indican también que —al interior de América Latina y el Caribe— es necesario distinguir México y la cuenca del Caribe de América del Sur.

## 2. La dinámica a nivel subregional

De los 25 países de América Latina y el Caribe incluidos en el cuadro 4, sólo nueve ganaron cuotas en el mercado mundial y cuatro más las mantuvieron. La mayoría (12 países) perdieron posiciones; algunos de ellos, como Brasil y Venezuela, de manera significativa. Entre los siete ganadores figuran México y seis países de la cuenca del Caribe. Aunque Argentina y Chile ocupan el segundo y el tercer lugar respectivamente, México avanzó más del doble que los otros ocho países que incrementaron su cuota.

CUADRO 4

### Cuotas en el mercado mundial, 1985-1998 (Porcentajes)

Países	1985	1998	Diferencia
México	1.55	2.24	0.69
Argentina	0.37	0.51	0.14
Chile	0.23	0.32	0.09
Costa Rica	0.07	0.10	0.03
Guatemala	0.06	0.08	0.02
Honduras	0.05	0.07	0.02
República Dominicana	0.08	0.10	0.02
El Salvador	0.04	0.05	0.01
Colombia	0.24	0.24	0.00
Paraguay	0.03	0.03	0.00
Nicaragua	0.02	0.02	0.00
Jamaica	0.04	0.04	0.00
Uruguay	0.07	0.06	-0.01
Cuba	0.03	0.02	-0.01
Guyana	0.02	0.01	-0.01
Suriname	0.02	0.01	-0.01
Bolivia	0.04	0.02	-0.02
Barbados	0.02	0.00	-0.02
Haití	0.03	0.01	-0.02
Perú	0.17	0.12	-0.05
Panamá	0.10	0.05	-0.05
Ecuador	0.17	0.11	-0.06
Trinidad y Tabago	0.10	0.04	-0.06
Venezuela	0.66	0.41	-0.25
Brasil	1.37	1.01	-0.36

Fuente: Los autores, basados en el programa CAN 2000.

<sup>5</sup> El diferente peso del Mercosur en cada uno se refleja en el hecho de que la cuota de Argentina en el mercado de los países industrializados bajó de 0.31% a 0.22% en 1985-1998, mientras que la de Chile subió de 0.21% a 0.26%.

No cabe menospreciar el ascenso de los países centroamericanos y del Caribe (Costa Rica, Guatemala, Honduras, República Dominicana y El Salvador) por su bajo nivel absoluto, sino que debe valorarse a partir de las bajísimas cuotas que tenían a comienzos del período. El hecho de que registren una evolución positiva ya merece atención, dadas sus difíciles condiciones iniciales. Los avances de Argentina y Chile responden a una lógica diferente. Mientras los de Argentina se deben fundamentalmente a las exportaciones de automóviles y recursos energéticos al Mercosur, Chile ha desarrollado exportaciones bastantes diversificadas en cuanto a los lugares de destino, aunque muy concentradas en los recursos naturales elaborados y sin elaborar.<sup>5</sup>

Si América Latina se divide en dos grupos —México y la cuenca del Caribe, por un lado, y América del Sur, por el otro—, se aprecia un contraste muy marcado en su desempeño comercial y competitividad internacional.<sup>6</sup> Mientras México y la cuenca del Caribe registran fuertes aumentos de competitividad —de 2.1% a 2.8% entre 1985 y 1998—, lo contrario ocurre en América del Sur, cuya participación en el mercado internacional baja de 3.3% a 2.8% entre esos años. En términos de productos, la participación de mercado de América del Sur aumentó en sectores de evolución poco dinámica en el comercio mundial (recursos naturales y manufacturas basadas en recursos naturales), mientras que México y la cuenca del Caribe se apoyaban en manufacturas no basadas en recursos naturales, de desempeño muy dinámico en el comercio internacional. En la estructura de las exportaciones se advierte la misma evolución.

Las 10 exportaciones principales de América del Sur son casi todas recursos naturales como petróleo crudo, piensos para animales, derivados de petróleo, café, cobre, frutas y nueces, con la sola excepción del comercio compensado de la industria automotriz en el Mercosur, que explica en buena parte el avance de competitividad de Argentina (cuadro 5). México y la cuenca del Caribe, en cambio, se especializan en manufacturas no basadas en recursos naturales como la industria automotriz, la electrónica y las prendas de vestir. Son dos mundos distintos con respecto a la competitividad internacional.

Brasil —economía de dimensiones continentales— merece especial consideración. Aparte del peso

<sup>6</sup> Esta proposición ha sido expresada en Reinhardt y Peres (2000) como la existencia de dos estilos de inserción internacional diferentes “al norte y al sur del canal de Panamá”.

CUADRO 5

**América del Sur: Competitividad en las importaciones mundiales, 1985-1998**  
(Porcentajes)

			1985	1990	1995	1998
<b>I. Participación de mercado</b>			<b>3.34</b>	<b>2.73</b>	<b>2.73</b>	<b>2.81</b>
1. Recursos naturales <sup>a</sup>			7.12	7.59	8.93	10.03
2. Manufacturas basadas en recursos naturales <sup>b</sup>			5.03	4.33	4.55	4.59
3. Manufacturas no basadas en recursos naturales <sup>c</sup>			1.21	1.13	1.11	1.17
– Baja tecnología <sup>d</sup>			1.93	1.73	1.66	1.53
– Tecnología mediana <sup>e</sup>			1.16	1.18	1.32	1.51
– Alta tecnología <sup>f</sup>			0.45	0.35	0.28	0.38
4. Otros <sup>g</sup>			2.08	1.14	1.33	1.42
<b>II. Estructura de las exportaciones</b>			<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
1. Recursos naturales <sup>a</sup>			49.2	44.3	43.6	44.0
2. Manufacturas basadas en recursos naturales <sup>b</sup>			29.2	28.3	27.6	25.7
3. Manufacturas no basadas en recursos naturales <sup>c</sup>			19.7	26.0	27.1	28.5
– Baja tecnología <sup>d</sup>			8.2	10.6	10.1	9.0
– Tecnología mediana <sup>e</sup>			9.9	13.5	15.1	16.7
– Alta tecnología <sup>f</sup>			1.6	1.9	2.0	2.8
4. Otros <sup>g</sup>			1.9	1.4	1.7	1.8
<b>III. 10 exportaciones principales según contribución<sup>h</sup></b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>52.3</b>	<b>44.6</b>	<b>40.8</b>	<b>41.1</b>
333 Aceites de petróleo crudos		+	12.3	10.0	11.2	11.1
081 Piensos de animales (excepto cereales sin moler)		+	4.4	4.4	4.7	4.3
334 Productos derivados del petróleo, refinados		-	10.7	7.2	4.4	4.3
071 Café y sucedáneos de café		-	9.9	4.6	4.1	4.1
682 Cobre		-	3.2	4.5	3.7	3.6
057 Frutas y nueces (excepto oleaginosas), frescas o secas		+	2.9	3.9	3.6	3.6
281 Mineral de hierro y sus concentrados		+	4.1	4.4	3.3	3.1
222 Semillas y frutas oleaginosas		+	2.2	2.4	2.1	2.5
781 Automóviles para pasajeros		+	0.6	0.7	1.2	2.3
287 Minerales de metales comunes y sus concentrados		+	2.1	2.4	2.4	2.3

Fuente: Los autores, basados en el programa CAN 2000. Los grupos de bienes están basados en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI, Rev. 2).

<sup>a</sup> Contiene 45 productos básicos de sencillo procesamiento, incluye concentrados.

<sup>b</sup> Contiene 65 elementos: 35 grupos agropecuarios/forestales y 30 otros (mayormente metales –excepto acero–, productos petroleros, cemento, vidrio, etc.).

<sup>c</sup> Contiene 120 grupos que representan la suma de <sup>d</sup> + <sup>e</sup> + <sup>f</sup>.

<sup>d</sup> Contiene 44 elementos: 20 grupos del conglomerado textil y de prendas de vestir, más 24 otros (productos de papel, vidrio y acero, joyas).

<sup>e</sup> Contiene 58 elementos: 5 grupos de la industria automotriz, 22 de la industria de procesamiento y 31 de la industria de ingeniería.

<sup>f</sup> Contiene 18 elementos: 11 grupos del conglomerado electrónico más otros siete (productos farmacéuticos, turbinas, aviones, instrumentos).

<sup>g</sup> Contiene nueve grupos no clasificados (mayormente de la sección 9).

<sup>h</sup> En columna A: grupos que corresponden (\*) a los 50 más dinámicos en las importaciones mundiales, 1985-1998. En columna B: grupos donde América del Sur gana (+) o pierde (-) participación de mercado en las importaciones mundiales, 1985-1998.

que tradicionalmente ha tenido el mercado interno para las decisiones estratégicas de las empresas localizadas en el país, otros elementos indicarían que la escasa competitividad internacional del Brasil es preocupante incluso desde ese punto de vista. Objetivo fundamental de la política del país ha sido, por más de un decenio, la búsqueda de una mayor penetración en el mercado mundial. Los resultados no son halagüeños. Aunque se han incorporado algunas actividades de elevado contenido tecnológico en las exportaciones del país (aviones, teléfonos celulares, computadoras), sigue

siendo pequeño su peso en el total exportado y no hay indicios de que pudiera subir significativamente a corto plazo (Miranda, 2000). Por último, Brasil registra un retroceso en sus indicadores de competitividad a largo plazo, lo que indica un debilitamiento de su posición internacional que no puede atribuirse a las dimensiones de su economía.

Los países de América del Sur no han logrado elevar su capacidad de competencia internacional por su escasa representación en las manufacturas dinámicas, se trate de empresas nacionales (como ocurrió en

CUADRO 6

**México y cuenca del Caribe: Competitividad en las importaciones mundiales, 1985-1998**  
(Porcentajes)

			1985	1990	1995	1998
<b>I. Participación de mercado</b>						
1. Recursos naturales <sup>a</sup>			<b>2.13</b>	<b>1.73</b>	<b>2.21</b>	<b>2.80</b>
2. Manufacturas basadas en recursos naturales <sup>b</sup>			5.01	3.61	3.31	3.69
3. Manufacturas no basadas en recursos naturales <sup>c</sup>			1.43	1.15	1.30	1.53
– Baja tecnología <sup>d</sup>			1.17	1.41	2.22	2.95
– Tecnología mediana <sup>e</sup>			1.06	1.44	2.40	3.40
– Alta tecnología <sup>f</sup>			1.09	1.43	2.35	2.97
4. Otros <sup>g</sup>			1.50	1.34	1.84	2.55
			1.83	1.84	2.18	2.60
<b>II. Estructura de las exportaciones</b>						
1. Recursos naturales <sup>a</sup>			<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
2. Manufacturas basadas en recursos naturales <sup>b</sup>			54.4	33.3	20.0	16.2
3. Manufacturas no basadas en recursos naturales <sup>c</sup>			13.1	11.9	9.7	8.6
– Baja tecnología <sup>d</sup>			29.9	51.3	66.9	71.9
– Tecnología mediana <sup>e</sup>			7.1	13.8	18.0	20.1
– Alta tecnología <sup>f</sup>			14.6	25.7	33.1	32.8
4. Otros <sup>g</sup>			8.2	8.0	15.8	9.0
			2.7	3.6	3.4	3.3
<b>III. 10 exportaciones principales según contribución<sup>h</sup></b>						
	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>43.3</b>	<b>36.2</b>	<b>37.0</b>	<b>38.9</b>
781 Automóviles para pasajeros	+	+	0.6	4.4	7.6	7.5
333 Aceites de petróleos crudos	–	–	33.2	15.6	7.6	6.2
773 Material de distribución de electricidad	*	+	1.8	3.3	3.8	3.9
846 Ropa interior de punto y ganchillo	*	+	0.6	1.2	2.4	3.2
761 Receptores de televisión	*	+	0.4	1.8	2.7	3.2
764 Equipo de telecomunicaciones y partes y accesorios	*	–	2.4	2.2	2.9	3.2
752 Máquinas para la elaboración automática de datos	*	+	0.1	1.3	1.9	3.1
782 Vehículos automotores para el transporte de mercancía	+	+	0.4	0.4	2.2	2.9
931 Operaciones y mercancías especiales no clasificadas	*	+	1.9	2.9	2.8	2.8
784 Partes y accesorios de vehículos automotores	+	+	1.9	3.1	3.0	2.8

Fuente: Los autores, basados en el programa CAN 2000. Los grupos de bienes están basados en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI, Rev. 2).

<sup>a</sup> Contiene 45 productos básicos de sencillo procesamiento, incluye concentrados.

<sup>b</sup> Contiene 65 elementos: 35 grupos agropecuario/forestales y 30 otros (mayormente metales –excepto acero–, productos petroleros, cemento, vidrio, etc.).

<sup>c</sup> Contiene 120 grupos que representan la suma de <sup>d</sup> + <sup>e</sup> + <sup>f</sup>.

<sup>d</sup> Contiene 44 elementos: 20 grupos del conglomerado textil y de prendas de vestir, más 24 otros (productos de papel, vidrio y acero, joyas).

<sup>e</sup> Contiene 58 elementos: cinco grupos de la industria automotriz, 22 de la industria de procesamiento y 31 de la industria de ingeniería.

<sup>f</sup> Contiene 18 elementos: 11 grupos del conglomerado electrónico más siete otros (productos farmacéuticos, turbinas, aviones, instrumentos).

<sup>g</sup> Contiene nueve grupos no clasificados (mayormente de la sección 9).

<sup>h</sup> En columna A: grupos que corresponden (\*) a los 50 más dinámicos en las importaciones mundiales, 1985-1998. En columna B: grupos en que México y la cuenca del Caribe ganan (+) o pierden (–) participación de mercado en las importaciones mundiales, 1985-1998.

Japón, la República de Corea y Taiwán) o de SIPI de las empresas transnacionales. No han logrado así atraer esa clase de inversión extranjera directa como hicieron Singapur, China, Malasia y Tailandia en Asia, o Irlanda y España en Europa, o incluso México. Es decir, América del Sur no ha sido un polo de atracción de la inversión extranjera directa de las empresas transnacionales que desarrollan SIPI para aumentar la eficiencia de sus operaciones. Han podido atraer la inversión extranjera directa de las empresas transnacio-

nales que quieren ingresar a los mercados nacionales de servicios (telecomunicaciones,<sup>7</sup> distribución de electricidad, servicios financieros). Estas actividades, aunque pueden tener un efecto positivo sobre la competitividad sistémica de los países beneficiarios, no tienen un impacto directo sobre la evolución de su cuota en el mercado internacional.

<sup>7</sup> CEPAL (2001), capítulo IV.

El caso de México y la cuenca del Caribe es totalmente distinto (cuadro 6). Estos países han logrado grandes avances en su competitividad internacional; sin embargo, este éxito no se ha convertido en un motor de crecimiento para sus economías como sucedió en varios países asiáticos

La capacidad de competencia de la cuenca del Caribe descansa esencialmente en una sola industria: las prendas de vestir o confecciones, y en un solo mercado: los Estados Unidos. Durante el período 1980-2000 muchos países caribeños aprovecharon la nueva posibilidad de exportar confecciones al mercado estadounidense al amparo de un mecanismo de producción compartida,<sup>8</sup> que permitía un mayor acceso a ese mercado con bajos aranceles y mayores cuotas para los países que ensamblaban confecciones sobre la base de insumos estadounidenses. La producción compartida trajo pocos beneficios a los países ensambladores porque el propio mecanismo no sólo castigaba la incorporación de insumos locales, sino que los países tenían escaso poder de negociación en el uso del mecanismo y tendían a caer en una guerra de incentivos para atraer la IED de las empresas transnacionales (Mortimore y Peres, 1998). En definitiva, el sistema entorpeció los intentos de crear una industria local basada en insumos nacionales (Mortimore, 1999).

La experiencia de México fue parecida a la de la cuenca de Caribe ya que la producción compartida fue el eje del mejoramiento de su competitividad internacional. Sin embargo, en este caso, el abanico de productos se abrió más allá de las confecciones para incluir las industrias electrónica y automotriz. Al inte-

rior de estas industrias se desarrollaron las operaciones internacionales de algunas de las mayores empresas transnacionales del mundo (Dussel, 1999 y 2000). La iniciativa que diferenció la experiencia mexicana de la caribeña fue el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte (Mortimore, Buitelaar y Bonifaz, 2000), que no sólo le permitió a México un acceso más favorable al mercado norteamericano, sino que lo benefició en la aplicación de las reglas de origen que operan dentro de ese sistema de integración. Las empresas inversionistas tienen que adaptarse a esas reglas para que su producción sea considerada como de origen en América del Norte (Mortimore, 1998d; Calderón, Mortimore y Peres, 1996).<sup>9</sup>

México ha sido uno de los grandes gananciosos en términos de competitividad internacional, lo que se ha traducido en la instalación de plantas modernas y el estímulo de la economía mexicana en ciertas industrias en proceso de internacionalización, como la automotriz, la electrónica y la confección de prendas de vestir. El éxito exportador mexicano no ha significado un desarrollo equilibrado y un crecimiento sostenido de su economía. En el país subsisten dos economías paralelas: una moderna, que crece a partir de las exportaciones al mercado norteamericano, y una tradicional, basada en la agricultura y otras actividades poco dinámicas. Estas dos economías no se articulan adecuadamente y existe escasa integración de la economía moderna con el resto de la economía nacional, en que gran parte de los insumos son importados y cuyo dinamismo proviene del exterior.

### III

## Estructura y comportamiento de los agentes económicos

#### 1. La transnacionalización de las economías latinoamericanas

El proceso de globalización se aprecia claramente en la preponderancia de las empresas transnacionales. Se calcula que estas empresas representan tres cuartas

parte de los movimientos de inversión extranjera directa y dos tercios del comercio internacional (un tercio en operaciones dentro de la empresa y un tercio con empresas no relacionadas). Las corrientes de IED crecieron enormemente en el decenio de 1990, superando los 850 000 millones de dólares en 1999, más del

<sup>8</sup> La naturaleza y efectos del mecanismo de producción compartida se explican en mayor detalle en CEPAL (2000), capítulo IV.

<sup>9</sup> Un detallado análisis del caso de México aparece en CEPAL (2000), capítulo II.

doble del promedio en el período 1990-1996. La inversión extranjera directa que llegó a los países en desarrollo creció así con más fuerza, convirtiéndose en la fuente principal de recursos financieros a largo plazo (Banco Mundial, 1999).<sup>10</sup>

Estas grandes corrientes de inversión extranjera directa provienen de la expansión internacional de las empresas transnacionales y muestran la presencia e importancia creciente de estas empresas en el mercado único en formación. La inversión extranjera directa se destina a dos propósitos principales: la compra de activos existentes en la forma de fusiones y adquisiciones,<sup>11</sup> y la creación de activos nuevos en la forma de SIPI. Se estima que la mitad de la inversión que arribó a América Latina en el decenio de 1990 se destinó a la compra de activos existentes. Todo este proceso fortalece la importancia estratégica de las empresas transnacionales en los países de la región (CEPAL, 1998 y 2000; Stumpo, 1998).

Las fusiones y adquisiciones tuvieron especial importancia en la inversión extranjera directa a América Latina durante la década de 1990, cuando la región aumentó su participación en este tipo de operaciones a nivel mundial hasta llegar al 13.5% del valor total de ellas en 1999. Estimaciones de Mendes de Paula, Pereira Silva y Couto da Silva (2000), sobre la base de 1 685 transacciones para las que *Thomson Financial Securities Data* divulga información sobre los valores de sus operaciones (de un total de 3 291), muestran que las empresas extranjeras participaron con 53.6% del monto total de fusiones y adquisiciones en Argentina, Brasil, Chile y México en 1990-1999.<sup>12</sup> Esa participación fue muy alta en Argentina y Chile, donde superó el 60%. La excepción fue México, donde las empresas nacionales desempeñaron un papel muy activo en las privatizaciones de empresas públicas y obtuvieron, y mantuvieron, el control de la mayor empresa privatizada (Teléfonos de México, TELMEX, adquirida por el Grupo Carso).

Las empresas nacionales también participaron en el proceso de fusiones y adquisiciones y realizaron operaciones por 135 300 millones de dólares. Sin embargo, las informaciones sobre Argentina y Méxi-

co, especialmente, muestran que, luego de una primera etapa, a comienzo de los años noventa, cuando los principales compradores de empresas privatizadas fueron empresas o capitales nacionales, se produjo un proceso de reestructuración de la propiedad por el cual empresas o inversionistas extranjeros adquirieron el control de las empresas que habían sido propiedad del Estado. Dos casos particularmente importantes por su dimensión fueron los de la banca comercial en México y los servicios públicos, incluido telefonía, en Argentina (Garrido, 2000; Kulfas, 2000). En ambos casos, empresas privatizadas adquiridas por capitales nacionales en la primera mitad de los años noventa fueron vendidas a socios o inversionistas extranjeros en la segunda mitad de la década.

En términos sectoriales, la situación en los cuatro países mencionados fue muy heterogénea, según fueran la coyuntura macroeconómica, el momento de la privatización y la estructura económica de cada país. Para el conjunto de los cuatro países, 35% del monto total de las operaciones se dio en los sectores de infraestructura (incluso telecomunicaciones y energía eléctrica), 19% en el sector financiero y 17% en la industria manufacturera. Las operaciones en los sectores de infraestructura y financiero superaron a las de la industria en todos los países, salvo en Brasil, donde la industria representa 22% del monto total de operaciones, resultado de las privatizaciones en la siderurgia y la petroquímica a comienzo de los años noventa (Mendes de Paula, Pereira Silva y Couto da Silva, 2000). En Argentina, en cambio, predominaron las adquisiciones en el sector petrolero, que superaron ampliamente las que se realizaron en comunicaciones, banca y alimentos y bebidas (Kulfas, 2000).

Los grandes ingresos netos de inversión extranjera directa en América Latina —impensables hace pocos años— tuvieron efectos importantes en la estructura económica de la región, con la transnacionalización de los principales agentes económicos. Consecuencia del proceso de globalización y de las reformas económicas en América Latina fue el fortalecimiento relativo de las empresas extranjeras y el debilitamiento de las estatales, sobre todo en los últimos años. Durante el decenio de 1990 las empresas transnacionales aumentaron su actividad en América Latina: consolidaron su penetración del sector manufacturero —sobre todo en la industria automotriz (Mortimore, 1998a y 1998b)— e incrementaron su participación en las exportaciones regionales. En el sector de los servicios, aprovecharon los procesos de liberalización, desregulación y privatización para entrar en áreas antes de

<sup>10</sup> 56.4% en 1998 comparado con 24.3% en 1990 (Banco Mundial, 1999).

<sup>11</sup> En los países industriales se efectúan muchas operaciones de fusión de dos empresas en una y de adquisición de unas empresas por otras. En el resto del mundo las fusiones son escasas y las operaciones más frecuentes son las adquisiciones.

<sup>12</sup> Esos cuatro países recibieron 75% de la inversión extranjera directa que arribó a la región por ese concepto.

acceso restringido a la inversión extranjera directa. En el grupo de las empresas más grandes de la región, el aumento del número de empresas transnacionales coincidió con la casi desaparición de las empresas estatales y el virtual estancamiento de las empresas nacionales privadas (CEPAL, 2000).

Otros índices del proceso de transnacionalización en América Latina son el alza constante de los indicadores relacionados con la inversión extranjera directa. Los ingresos netos se multiplicaron por un factor de 12 entre 1980 y 1998. Comparados con la formación bruta de capital fijo y con el PIB estos ingresos crecieron por un factor de más de cuatro. Por su parte, más de la mitad de la inversión extranjera directa en América Latina en 1998 había llegado a la región durante ese mismo decenio. En resumidas cuentas, hubo un importante proceso de transnacionalización en la región y las empresas transnacionales se convirtieron en los agentes económicos dominantes de los años noventa.

## 2. Los cambios en la estructura y la estrategia empresariales

### a) *El avance de las empresas transnacionales*

Entre 1990-1992 y 1998-1999, y a juzgar por sus ventas consolidadas, las subsidiarias de las empresas

transnacionales fueron las que mejor se desempeñaron en el universo de las 500 empresas más grandes de América Latina. El número de empresas extranjeras aumentó de 149 a 230 y su participación en las ventas totales se elevó de 27.4% a 43.0%. En cambio, las empresas estatales disminuyeron de 87 a 64 y su participación en las ventas cayó de 33.2% a 18.8% (cuadro 7).

En términos de las actividades de estas 500 empresas, los cambios más importantes se dieron en las extractivas y de servicios. La participación en las ventas del sector primario bajó del 27.7% al 19.3%, mientras que en las de los servicios subía del 29.9% al 38.0%. Las empresas manufactureras mantuvieron su predominio en torno al 42% de las ventas totales. El avance fuerte y sostenido de los servicios es en gran medida resultado de la liberalización de las telecomunicaciones y la energía eléctrica, así como de la privatización de las empresas públicas que suministraban estos servicios.

También fueron importantes los cambios en las 100 empresas manufactureras más grandes. Entre 1990-1992 y 1998-1999, la participación en las ventas de las subsidiarias de empresas transnacionales subió de 53.2% a 62.7%, mientras que la de las empresas privadas nacionales disminuía de 42.6% a 37.3%. Las empresas estatales casi desaparecieron del

CUADRO 7

### América Latina: Resultados de la cúspide empresarial en los años noventa (Porcentajes)

Participación en	1990-1992	1994-1996 <sup>a</sup>	1998-1999
Ventas de las 500 mayores empresas			
Extranjeras	27.4	32.1	43.7
Privadas nacionales	39.4	41.0	37.2
Estatales	33.2	26.9	19.1
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Ventas de las 100 mayores empresas manufactureras			
Extranjeras	53.2	59.3	62.7
Privadas nacionales	42.6	38.6	37.3
Estatales	4.2	2.1	1.2
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Exportaciones de las 200 mayores empresas exportadoras			
Extranjeras	...	29.2	43.2
Privadas nacionales	...	35.9	32.7
Estatales	...	34.9	24.1
<i>Total</i>	...	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Centro de Información de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, CEPAL.

<sup>a</sup> Los datos sobre exportaciones corresponden a promedios para 1995-1996.



universo en cuestión. Alrededor de la mitad de las ventas de las empresas extranjeras correspondía al subsector de vehículos automotores y sus partes, lo que indicaría que el impacto de las empresas transnacionales en el proceso de industrialización de los países de América Latina se ha concentrado en la actividad automotriz, fundamentalmente en Brasil, México y Argentina.

En las exportaciones —es decir en el área en que mejor se refleja la competitividad internacional— las empresas transnacionales aumentaron su participación en el universo de los 200 exportadores más grandes de la región de 29.2% en 1990-1992 a 43.2% en 1998-1999; al mismo tiempo, las empresas privadas nacionales y las estatales perdían participación. Esas 200 grandes empresas exportaban 134 900 millones de dólares anualmente en 1997-1999, equivalentes a 47% del valor de las exportaciones de la región.

En el cuadro 8 se presentan las empresas exportadoras de la región que en 1999 vendieron al exterior más de mil millones de dólares. De las 20 empresas que integran la lista, que exportaron 66 200 millones de dólares,<sup>13</sup> nueve eran privadas nacionales, siete eran extranjeras y cuatro estatales; las extranjeras ocupaban cinco de los 10 primeros lugares, acompañadas de cuatro estatales y únicamente una privada nacional (CEMEX). Sólo una empresa privada nacional se dedica a una actividad productiva no vinculada directamente con la extracción o elaboración de recursos naturales: la Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), fabricante de aviones, que ocupa el décimo primer lugar de la lista.

El hecho de que las empresas estatales representen todavía una cuarta parte de las exportaciones de las 200 mayores exportadoras (cuadro 7) muestra que la privatización ha topado con límites en la región, hecho que frecuentemente se olvida. En particular, las dos mayores exportadoras de la región son Petróleos de Venezuela (PDVSA) y Petróleos Mexicanos (PEMEX) y, entre las 10 mayores, hay que incluir también a la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) de Chile y a la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL).

Al combinar la información de los cuadros 7 y 8 pueden estudiarse las estrategias y el desempeño de las grandes empresas, en particular de las transnacionales y las privadas nacionales. El análisis del impac-

to de las empresas estatales rebasa los alcances de este trabajo y encontraría un lugar adecuado en estudios sobre el sector petrolero y, en menor medida, sobre la minería del cobre.<sup>14</sup>

En las actividades manufactureras, las tendencias de los mercados internacionales y los renovados patrones de competencia resultantes de la apertura comercial y financiera despertaron el interés de nuevos entrantes y obligaron a las empresas transnacionales ya presentes en la región a redefinir sus estrategias. Los programas de estabilización macroeconómica y reforma estructural implicaron un cambio radical en las variables macroeconómicas de la economía (tipo de cambio, tasa de interés), así como en las instituciones y en los marcos regulatorios que aplican los agentes económicos (Katz, 2000; Stallings y Peres, 2000).

Algunas empresas transnacionales se retiraron (optando a veces por abastecer los mercados locales a través de las exportaciones), o bien racionalizaron sus operaciones para defender o incrementar su participación de mercado (en general con estrategias de carácter defensivo frente a las importaciones), o reestructuraron sus actividades, lo que supuso efectuar nuevas inversiones en las que se tuvieron especialmente en cuenta los cambios en los medios nacional, subregional (TLC de América del Norte y el Mercosur) e internacional (Mortimore, 2000). En la industria manufacturera pueden identificarse dos conjuntos de estrategias básicas cuyos objetivos son aumentar la eficiencia de los SIPI de las empresas transnacionales y buscar el acceso a mercados nacionales y subregionales de manufacturas (cuadro 9).

En la primera estrategia, destacan las inversiones realizadas en México y el Caribe en las industrias automotriz y de partes de vehículos, informática, electrónica y de prendas de vestir.<sup>15</sup> Con relación a la segunda, cabe mencionar las fuertes inversiones en los subsectores de automotores y de alimentos y en las

<sup>14</sup> Las empresas pequeñas y medianas, si bien han mostrado avances en materia de exportaciones, todavía representan un porcentaje muy pequeño y vuelcan casi toda su producción al mercado interno (Peres y Stumpo, 2000).

<sup>15</sup> Como ejemplos representativos en la industria automotriz, destacan las operaciones de General Motors, Ford, Daimler-Chrysler, Volkswagen, Nissan y Lear Corp. en México. En el área de informática, los hechos más relevantes son las inversiones de IBM y Hewlett Packard en México e INTEL en Costa Rica. Las operaciones de Sony, Philips, Samsung, Matsushita y General Electric en México ilustran lo que sucede en la industria electrónica. En cuanto a las confecciones, los mejores ejemplos son los de Sara Lee y Fruit of the Loom en México y la cuenca del Caribe.

<sup>13</sup> Esta cifra equivale a aproximadamente la mitad de las exportaciones de las 200 exportadoras más grandes y a un cuarto de las exportaciones totales de la región.

CUADRO 8

**América Latina: Veinte mayores empresas exportadoras, 1999**  
(Millones de dólares)

Empresa	Propiedad	Actividad	Exportaciones
1. Petróleos de Venezuela (PDVSA)	Estatal	Extracción de petróleo crudo y gas natural. Refinación y petroquímica.	16 299
2. Petróleos Mexicanos (PEMEX)	Estatal	Extracción de petróleo crudo y gas natural. Refinación y petroquímica.	9 914
3. General Motors de México	Extranjera	Fabricación de vehículos automotores.	5 050
4. Volkswagen México	Extranjera	Fabricación de vehículos automotores.	5 040
5. Chrysler México	Extranjera	Fabricación de vehículos automotores.	3 792
6. IBM México	Extranjera	Fabricación de maquinaria de informática, oficina, y contabilidad.	3 000
7. Cementos Mexicanos (CEMEX)	Privada nacional	Fabricación de cemento.	2 665
8. Corporación Nacional del Cobre Chile (CODELCO)	Estatal	Extracción de minerales metálicos (cobre).	2 501
9. Ford México	Extranjera	Fabricación de vehículos automotores.	2 330
10. Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL)	Estatal	Extracción de petróleo crudo y gas natural. Refinación y petroquímica.	2 170
11. Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER)	Privada nacional	Fabricación de aviones.	1 692
12. Nissan México	Extranjera	Fabricación de vehículos automotores.	1 586
13. Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) (Brasil)	Privada nacional	Minería, celulosa, aluminio, transporte.	1 542
14. Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) (Argentina)	Extranjera	Extracción de petróleo crudo y gas natural. Refinación.	1 436
15. Fed. Nac. de Cafeteros (FEDECAFE) (Colombia)	Privada nacional	Comercializadora de café.	1 418
16. Odebrecht S.A. (Brasil)	Privada nacional	Construcción e ingeniería. Química y petroquímica. Celulosa.	1 317
17. CINTRA (Aeroméxico y Mexicana de Aviación)	Privada nacional	Transporte aéreo de personas y bienes y servicios conexos.	1 185
18. Philips Soc. Exportadora Transatlántica (Brasil)	Extranjera	Fabricación de equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones.	1 095
19. Cargill Argentina	Extranjera	Insumos para el sector agropecuario. Ingredientes para la industria alimenticia.	1 084
20. GRUMA-Grupo Maseca (México)	Privada nacional	Manufactura de productos alimenticios (masa y tortillas de maíz).	1 047

Fuente: Centro de Información de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, CEPAL.

industrias química y de maquinaria para abastecer mercados locales. En particular, en el ámbito del Mercosur se han observado inversiones de empresas con fuerte presencia para defender su participación de mercado, sobre todo en automóviles compactos.<sup>16</sup> Asimismo, han llegado nuevos entrantes en busca de nichos de mercado.<sup>17</sup>

Por otra parte, como resultado del proceso de desregulación y privatización de las economías latinoamericanas se han abierto nuevas posibilidades de inversión en sectores anteriormente restringidos para la actividad privada en general, y para las empresas extranjeras en particular. Esto ha motivado un ingreso masivo de empresas que antes no tenían una posición importante en América Latina, sobre todo en las áreas de servicios, infraestructura y actividades extractivas. Se identifican así otras dos estrategias adoptadas por los inversionistas extranjeros en la región que buscan el acceso a mercados nacionales en los sectores de

servicios e infraestructura y el acceso a fuentes de materias primas.

En las actividades de servicios, el tamaño del mercado local, los marcos regulatorios y los cambios tecnológicos han sido factores determinantes en la toma de decisiones de los inversionistas extranjeros. Su incidencia se mide en función de sus aportes a la competitividad sistémica de la economía, el acceso de la población a los nuevos productos y servicios, y la difusión de las mejores prácticas internacionales. Esto es de suma importancia para América Latina y el Caribe, ya que en los últimos años las inversiones en el sector de servicios han crecido considerablemente, especialmente telecomunicaciones, servicios financieros y energía eléctrica, sobre todo en el Mercosur y Chile.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Por ejemplo, Ford, General Motors, Volkswagen y Fiat.

<sup>17</sup> Este es el caso de Chrysler, Renault, BMW, Toyota y Honda.

<sup>18</sup> En telecomunicaciones, las inversiones de Telefónica de España, Italia Telecom y BellSouth. En los servicios financieros, el Banco Santander Central Hispano (BSCH) y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) y Citibank. En el comercio, Carrefour, Wal Mart, Royal Ahold y Groupe Casino Guichard. En la energía eléctrica destacan las operaciones de Endesa España, AES Corporation y Duke Energy.

CUADRO 9

**América Latina: Estrategias de empresas transnacionales en la región en los años noventa**

Estrategia	Búsqueda de eficiencia	Búsqueda de materias primas	Búsqueda de acceso al mercado (nacional o regional)
Sector			
Primario		<i>Petróleo/gas:</i> Argentina, Venezuela, Colombia, Bolivia y Brasil <i>Minerales:</i> Chile, Argentina y Perú	
Manufacturas	<i>Automotriz:</i> México <i>Electrónica:</i> México y cuenca del Caribe <i>Confecciones:</i> cuenca del Caribe y México		<i>Automotriz:</i> MERCOSUR <i>Agroindustria:</i> Argentina, Brasil y México <i>Química:</i> Brasil <i>Cemento:</i> Colombia, Rep. Dominicana y Venezuela
Servicios			<i>Finanzas:</i> Brasil, México, Chile, Argentina, Venezuela, Colombia y Perú <i>Telecomunicaciones:</i> Brasil, Argentina, Chile y Perú <i>Comercio minorista:</i> Brasil, Argentina, México y Chile <i>Energía eléctrica:</i> Colombia, Brasil, Chile, Argentina y América Central <i>Distribución de gas:</i> Argentina, Brasil, Chile y Colombia <i>Turismo:</i> México, cuenca del Caribe

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales.

La entrada de las empresas transnacionales a las actividades extractivas se ha caracterizado por un modelo renovado de organización de la producción, la aplicación de nuevas tecnologías y la reforma de los sistemas regulatorios de los países que poseen abundantes recursos naturales.<sup>19</sup> En general, el impacto de estas inversiones, que suelen gozar de franquicias tributarias muy favorables, se ha medido en función del incremento de las exportaciones de recursos naturales y la construcción de la infraestructura necesaria.<sup>20</sup>

De las estrategias de las empresas transnacionales, dos influyen directamente en el desempeño comercial de un país: la búsqueda de materias primas y la promoción de la eficiencia. La búsqueda de materias primas ha sido una estrategia de gran importancia y lo sigue siendo para países beneficiarios de inversión, pese a que los productos primarios no muestran una trayectoria dinámica en el comercio internacional. La inversión extranjera directa representa un papel importante en la definición de los grandes proyectos de re-

ursos naturales para la exportación; pero estos proyectos enfrentan límites naturales y su impacto sobre el crecimiento económico de un país en desarrollo tiene claras limitaciones. La teoría del desarrollo que trata estos temas señala que, en definitiva y a largo plazo, la producción de materias primas presenta rendimientos decrecientes y una baja elasticidad-ingreso en el comercio internacional.<sup>21</sup>

La estrategia de promover la eficiencia tiene creciente importancia para los países en desarrollo. Perseguir esa eficiencia, se produjo una importante reubicación de algunas industrias, como prendas de vestir, automotriz y electrónica, para aprovechar lugares de menores costos de ensamblaje o producción (UNCTAD, 2000). Las empresas manufactureras están invirtiendo fuera de sus países de origen para construir SIPI y así adaptarse al proceso de globalización. En

<sup>19</sup> Véase CEPAL (2001), capítulo II.

<sup>20</sup> Entre los casos más destacados figuran los de Repsol, Royal Dutch Shell, Exxon y Broken Hill Proprietary.

<sup>21</sup> La expansión económica proviene de dos fuentes: el aumento de los factores de producción y el aumento de la producción por unidad de factor. La existencia de rendimientos decrecientes pone límites al crecimiento basado en la mayor utilización de factores de producción, lo que plantea la necesidad de mejorar la eficiencia para generar un crecimiento sostenible del ingreso por habitante (Krugman, 1994).

consecuencia, grandes empresas transnacionales establecen modernas plantas especializadas en ciertos países donde pueden producir a más bajo costo y con acceso a los mercados principales. Es precisamente aquí donde la política nacional de los países en desarrollo puede influir sobre el emplazamiento de la inversión extranjera directa y, por consiguiente, también sobre la generación de las corrientes de tecnología asociadas con esa inversión.

b) *La especialización de los grupos de capital nacional*

Los grandes grupos y empresas de propiedad privada nacional<sup>22</sup> tienen una fuerte posición en los mercados latinoamericanos, fruto de los procesos desarrollados en el contexto de las transformaciones estructurales ocurridas desde comienzos de los años ochenta en las economías nacionales y a nivel internacional. Estos grandes grupos y empresas nacionales, junto con las filiales de las empresas transnacionales, son las unidades empresariales más grandes y dinámicas que operan en la industria de la región. Este predominio compartido ha tendido a consolidarse luego de la privatización de la gran mayoría de las empresas estatales.

La posición competitiva de estas empresas peligra por efecto de sus propias características estructurales, en particular por su reducido tamaño en relación con el de sus competidores internacionales y su ubicación en sectores tecnológicamente maduros y de menor crecimiento relativo en el mercado mundial.<sup>23</sup> Ellas no han crecido con pujanza suficiente como para arrastrar al resto de la economía nacional, por lo que difícilmente puede calificarse su posición en la competencia como un liderazgo real.

<sup>22</sup> Aunque debiera diferenciarse, en cada caso cuando se hace referencia a grandes empresas y cuando se trata de grupos o conglomerados, el universo de grandes empresas nacionales independientes es muy pequeño en la región. Las grandes empresas, en su mayoría, forman parte de grupos formales o informales, según las diferentes legislaciones o las prácticas de los inversionistas. Este apartado se ha basado en gran medida en Garrido y Peres (1998), así como en los análisis de casos nacionales incluidos en Peres, coord. (1998).

<sup>23</sup> Para el universo de las 100 empresas industriales más grandes, Garrido y Peres (1998) muestran que, si bien las grandes empresas nacionales aumentaron sus ventas de 827 millones de dólares en 1990 a 1 345 millones de dólares en 1996, siguen siendo más pequeñas que las filiales de empresas extranjeras (1 879 millones de dólares). Más aun, esas grandes empresas nacionales muchas veces no alcanzan a tener ventas equivalentes a 10% de las de las empresas internacionales con que compiten.

Los grandes grupos y empresas de propiedad privada nacional que actualmente tienen un lugar destacado en el universo empresarial en América Latina se formaron en su gran mayoría durante el proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones,<sup>24</sup> aunque algunas empresas datan de comienzos del siglo veinte, cuando comenzó la industrialización en los países más avanzados de la región.<sup>25</sup> Junto a las originadas antes y durante el proceso de sustitución de importaciones existen empresas nuevas y, en varios casos, muy poderosas que surgieron o se desarrollaron en el curso de las reformas estructurales realizadas a partir de los años ochenta. Estas nuevas organizaciones han sido resultado tanto de la privatización de actividades tradicionales (Enersis en Chile, posteriormente vendido a Endesa España) como de dinámicos procesos de conglomeración con criterios de cartera (Grupo CARSO en México).

Una característica esencial de estas empresas para evaluar su impacto sobre la competitividad de los países de la región se refiere a los sectores de actividad en que operan y al peso que en ellos tienen. Garrido y Peres (1998), que estudiaron las cinco mayores empresas en 19 sectores industriales en 1996, destacan la concentración de la industria latinoamericana. Las 83 empresas (nacionales y extranjeras) que figuraban entre las cinco mayores de cada sector registraron ventas por 122 000 millones de dólares y generaron casi 780 000 empleos en 1996, año en que el valor bruto de la producción industrial de la región fue del orden de los 750 000 millones de dólares, con un nivel de empleo industrial de cerca de 8.5 millones de personas.<sup>26</sup> Las empresas nacionales tenían una participación de 39.8% en las ventas de ese conjunto.

Los sectores en que predominaban las ventas de las cinco mayores empresas nacionales (más de 66% del total) correspondían a actividades tradicionales, productoras de bienes de consumo masivo o de insumos básicos (bebidas no alcohólicas y cerveza, vidrio, petroquímicos, acero, textiles, productos agroindustriales,

<sup>24</sup> El origen o el desarrollo acelerado durante la época de sustitución de importaciones es muy notorio en el caso de las empresas más grandes, que ya a fines de los años setenta ocupaban una posición tan importante como la actual (por ejemplo, Votorantim en Brasil, ACINDAR en Argentina o la Compañía de Acero del Pacífico en Chile), aunque todas han debido realizar profundas reestructuraciones para mantener su posición.

<sup>25</sup> Bunge y Born en Argentina, Alpargatas en Argentina y Brasil, el núcleo del Grupo Monterrey en México, Bavaria en Colombia y la Compañía de Cervecerías Unidas en Chile, entre otros.

<sup>26</sup> Esta cifra de empleo no incluye las microempresas.

cemento, y celulosa y papel), y a una industria metalmecánica, la producción de autopartes. Mientras a las empresas nacionales correspondía una participación intermedia (entre 30% y 66% del total) en alimentos, maquinaria y equipo,<sup>27</sup> y línea blanca y electrónica, esa participación era muy baja o nula en algunos sectores de uso intensivo de tecnología y mercadotecnia, como la producción de automóviles, equipo de computación y telefonía, neumáticos, productos químicos, artículos de higiene y limpieza, y productos del tabaco.

Aunque las privatizaciones permitieron a las empresas de propiedad privada nacional ingresar en áreas modernas fuera del sector industrial —por ejemplo, las telecomunicaciones, donde han debido asociarse con grandes empresas transnacionales para enfrentar la fuerte competencia existente—<sup>28</sup> no tuvieron una participación importante en actividades manufactureras tecnológicamente avanzadas a nivel internacional.<sup>29</sup> Esta apreciación se confirma al considerar información sobre las 20 mayores empresas privadas nacionales (industriales y no industriales) en 1999 (cuadro 10).

En el cuadro 10 destacan tres elementos: en primer lugar la fuerte presencia de empresas mexicanas, que ocupan 13 lugares en la lista, seguidas por cinco empresas brasileñas, una chilena y sólo una argentina (la escasa representación de Brasil y sobre todo de Argentina es desproporcionada en comparación con el tamaño de sus economías); en segundo lugar el continuo predominio de las actividades señaladas por Garrido y Peres (1998), a las que se agregan empresas de telecomunicaciones en México y Brasil, gran comercio minorista, transporte aéreo y actividades vinculadas con la minería y al sector petrolero; y, por último, las principales empresas exportadoras del grupo se encuentran en la minería (CVRD), el cemento (CEMEX), el petróleo y la petroquímica (Alfa, COPEC) y los alimen-

tos (Bimbo). En resumen, la información más actualizada no cambia la situación: la especialización de las empresas en sectores de tecnología madura, estrechamente vinculados con la elaboración de recursos naturales.

La especialización sectorial en bienes relativamente homogéneos, que se producen con grandes economías de escala en empresas pequeñas, comparada con sus principales competidores, imparte cierta vulnerabilidad a la posición competitiva de las empresas privadas nacionales. El proteccionismo hizo que algunos de estos sectores se dedicaran a productos prácticamente no transables, por lo que su desempeño dependía totalmente del mercado interno. Al abrirse las economías, estos sectores se enfrentaron progresivamente con competidores de talla mundial, cada vez menos numerosos pero más poderosos. En consecuencia, las empresas privadas nacionales han perdido la estabilidad que tenían al ser líderes en esos sectores tradicionales, y hacen frente al desafío de crecer o ser absorbidas por grandes empresas internacionales.

Para acabar el perfil de las empresas nacionales privadas cabe describir las relaciones que han establecido entre su mercado interno y el mercado internacional. Ante la apertura a la competencia externa, junto con distintas estrategias para defender los segmentos de su mercado interno, incursionaron en exportaciones no tradicionales buscando extender sus mercados hacia el exterior, ya sea en sus espacios regionales históricos o en los que desarrollaron con la integración, y eventualmente en los grandes mercados de los países industrializados.

De las 41 empresas nacionales que pertenecían al grupo de las cinco mayores en 19 sectores industriales en 1996 estudiadas en Peres, coord. (1998), 37 exportaban, aunque la muestra no registra los montos correspondientes a todas ellas. Entre los sectores con predominio de empresas nacionales, los coeficientes de exportaciones a ventas eran particularmente altos en agroindustria, celulosa y papel, acero y vidrio. Considerando sólo las 24 empresas nacionales para las que se reportaban datos de exportaciones, el coeficiente medio para los 19 sectores industriales fue de 23.6%. Este porcentaje, aunque casi duplica el que presentaban en 1994 (13.1%), era muy inferior al de las empresas extranjeras de la muestra (33.9%). En ese resultado tuvieron un fuerte impacto las exportaciones de las empresas automotrices.

Un grupo de empresas nacionales privadas, habitualmente las más grandes, internacionalizaron sus actividades de una manera más completa, ya que no

<sup>27</sup> Fundamentalmente debido a la producción de CONDUMEX, empresa mexicana productora de conductores eléctricos.

<sup>28</sup> En algunos casos, esos grupos posteriormente vendieron las empresas privatizadas a socios o inversionistas extranjeros.

<sup>29</sup> Los casos de incursión de los grupos en industrias con tecnologías avanzadas eran mínimos, siendo de destacar las inversiones del Grupo Pulsar (México) en biotecnología, y algunas participaciones, a veces transitorias, de grupos brasileños en empresas conjuntas para el desarrollo de software, equipo de computación o productos electrónicos de consumo, generalmente surgidas durante el período de vigencia de la política de reserva de mercado (Itaotec Philco, Semp Toshiba, Sharp, NEC, CCE da Amazônia, por ejemplo). De las 46 grandes empresas estudiadas en detalle en Garrido y Peres (1998), sólo una (Sonda, Chile) podría ser considerada como especializada en una tecnología de las que caracteriza la actual revolución tecnológica (producción de software).



CUADRO 10

**América Latina: Las veinte mayores empresas privadas nacionales según el monto de sus ventas en 1999**

(Millones de dólares y número de empleados)

Empresa	País	Actividad	Ventas	Empleados	Exportaciones
1. Carso Global Telecom (TELMEX) <sup>a</sup>	México	Telecomunicaciones	10 242	73 321	930
2. Cementos Mexicanos (CEMEX)	México	Cemento	4 826	20 902	2 665
3. Grupo Carso	México	Diversificado (componentes eléctricos, servicios)	4 272	42 810	600
4. Grupo Alfa	México	Diversificado (petroquímica, acero)	4 240	35 615	957
5. Fomento Económico Mexicano (FEMSA)	México	Cerveza y bebidas sin alcohol	4 060	41 367	554
6. Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)	Brasil	Extracción de minerales metálicos	3 901	10 740	1 542
7. Tele Norte-Leste Participações (TELEMAR)	Brasil	Telecomunicaciones	3 478	...	...
8. Organización Techint	Argentina	Siderurgia, construcción	3 407	28 461	647
9. Compañía de Petróleos de Chile (COPEC)	Chile	Extracción de petróleo crudo y gas natural y servicios conexos.	3 169	8 076	854
10. Companhia Brasileira de Petróleo Ipiranga	Brasil	Extracción de petróleo crudo y gas natural y servicios conexos.	3 106	1 643	...
11. Grupo Industrial Bimbo	México	Manufactura de productos alimenticios	3 026	63 371	965
12. Controladora Comercial Mexicana	México	Comercio al por mayor.	2 855	30 093	...
13. Grupo Votorantim	Brasil	Fabricación de productos minerales no metálicos	2 815	...	...
14. Vitro	México	Fabricación vidrio	2 720	32 535	749
15. Savia	México	Manufactura de productos alimenticios y bebidas	2 664	18 683	794
16. Viação Aérea Rio-Grandense (VARIG)	Brasil	Transporte por vía aérea	2 486	15 600	170
17. Grupo Desc	México	Diversificado (petroquímica, autopartes)	2 444	20 878	993
18. Grupo Gigante	México	Comercio al por mayor.	2 414	33 445	15
19. Organización Soriana	México	Comercio al por mayor.	2 169	29 985	...
20. Grupo Televisa	México	Entretenimiento, televisión	1 889	...	...

Fuente: Centro de Información de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, CEPAL.

<sup>a</sup> Exportaciones correspondientes a TELCEL.

sólo exportan mercancías, sino también capitales. Han efectuado inversiones directas en el exterior, concretadas mediante la creación de nuevas empresas, adquisiciones de empresas existentes, fusiones o alianzas estratégicas.

Esta internacionalización se dio con dos modelos. Por un lado, se observa un proceso de alcance regional asociado a la consolidación de la integración comercial, como el que se dio por parte de empresas privadas que operan en el Mercosur o en el marco del TLC de América del Norte. En el Mercosur destacan las inversiones de Enersis y la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC) de Chile, de productores brasileños de autopartes, y de COFAB, en Argentina. En el TLC de América del Norte, las inversiones más importantes fueron las de Vitro (México) en Estados Unidos. Algunas de las más destacadas de esas experiencias, que permitían esperar un proceso creciente de internacionalización de las empresas privadas nacionales, no tuvieron continuidad, ya sea porque fueron adquiridas por inversionistas extranje-

ros, como Enersis por Endesa España, o porque se retiraron de algunos mercados al no ser capaces de competir eficientemente, como Vitro que debió vender su filial estadounidense Anchor Glass siete años después de su adquisición en 1989. Esos grupos no alcanzaron dimensiones y capacidades que les permitieran sostener sus avances.

Por el otro, se da un tipo de internacionalización más compleja: el de empresas que establecen filiales en varios países de una manera articulada y como parte de una estrategia común. Esas empresas pretenden convertirse en empresas internacionales, aspiración en que influyen fuertemente las modalidades de competencia de sus industrias, como ocurre con la fabricación de cemento, tubos de acero, refrescos embotellados y cervezas. Los casos más importantes en la región son los de Cementos Mexicanos (CEMEX), con inversiones en Estados Unidos, España, América del Sur y Central y el este de Asia, y de Techint, empresa argentina líder en la producción de tubos sin costura, con inversiones en América Latina y Europa.



La estrategia de las empresas privadas nacionales puede clasificarse como conducta de retirada, conducta defensiva y conducta ofensiva,<sup>30</sup> aunque la primera implica a largo plazo el cese de actividades o la pérdida del control por parte de sus propietarios iniciales. Entre las empresas nacionales privadas se dan los tres tipos de estrategia, aunque, por su tamaño, las retiradas tienden a representar la venta del total o del control mayoritario de la empresa al capital externo, más que el cierre, como ocurrió con el grupo petrolero Astra en Argentina, la productora de autopartes COFAP en Brasil o las dos grandes manufactureras de cigarrillos en México (Cigarros La Tabacalera Mexicana, CIGATAM, y La Moderna).

La defensa del mercado interno ha adoptado modalidades diferentes; las más importantes se vinculan con las inversiones preventivas (especialmente en las dos economías más grandes), la importación de productos terminados para su comercialización aprovechando redes locales de distribución, orientación mayor y más intensa en la atención del cliente (sobre todo en las industrias alimentarias), la formación de grupos industriales y financieros, en los países donde la legislación lo permite,<sup>31</sup> y la búsqueda de rentas accediendo a los beneficios fiscales, comerciales o de promoción sectorial, los que, si bien tienen menos peso relativo que en el pasado, no han desaparecido del todo, como lo muestran los casos de la industria automotriz en Argentina, Brasil y México, la forestal en Chile o el apoyo a diversos sectores industriales en Colombia.

Una forma de estrategia defensiva, aunque implica nuevas inversiones diversificadas, ha sido la transición

desde las actividades industriales a los servicios modernos no transables, como telecomunicaciones, y televisión y entretenimiento (cuadro 10). La tendencia a salir de los sectores industriales es resultado de las señales provenientes de la apertura comercial y la política macroeconómica de mantener tipos de cambio que sobrevalúan la moneda nacional, lo que presiona sobre la rentabilidad de los sectores transables. Por su parte, la posibilidad y conveniencia de invertir en servicios no transables han sido impulsadas por la desregulación de algunos mercados o el acceso privilegiado que algunos grupos tuvieron a las privatizaciones de las telecomunicaciones, la distribución de electricidad y la infraestructura en general.

Parecería que las reformas estructurales no han eliminado del todo el comportamiento rentista de importantes sectores empresariales, pues, pese a que algunos mercados de servicios no transables son muy disputados entre fuertes competidores, las condiciones de esa competencia y, por lo tanto, la rentabilidad que finalmente se obtenga dependen de las regulaciones del Estado y del diferente acceso de los competidores.

Las estrategias ofensivas son más complejas. Se distingue en primer lugar el crecimiento con especialización cada vez mayor en torno al núcleo básico de actividad, lo que ocurre con algunas empresas centradas en la elaboración de recursos naturales, como Klabin en Brasil, Alfa en México o Pérez Companc y Bunge y Born en Argentina. Este último es un caso extremo en que se retira de las actividades industriales para replegarse en su base agropecuaria y de comercio original. También se incluye en este conjunto a las empresas que no han aumentado su especialización, la que ha sido tradicionalmente muy alta, como CEMEX en México y el Grupo Matte en Chile.

En segundo lugar, se da el crecimiento con aumento moderado de la diversificación, en el que se pueden combinar la desverticalización a nivel de empresas individuales y el aumento de la integración vertical u horizontal a nivel del grupo, como fruto de la participación en unas pocas privatizaciones o en fusiones y adquisiciones de otras empresas privadas. En todos los casos, el logro de sinergias potenciales es el criterio básico para iniciar este tipo de operaciones. Techint y Pescarmona en Argentina, Angelini en Chile, Suzano y Votorantim en Brasil, Santo Domingo (Bavaria) en Colombia y Pulsar en México son ejemplos de esta estrategia moderada.

Por último, se observa el crecimiento con extrema diversificación, en gran medida resultado de la participación en numerosas privatizaciones. Estos ca-

<sup>30</sup> Naturalmente, la estrategia defensiva tiene poco sentido a largo plazo. Frente a una mayor presión competitiva y la revolución tecnológica en curso, una estrategia defensiva es sólo una etapa hacia la retirada o la ofensiva. La experiencia también muestra que no hay necesidad de que exista una primera etapa defensiva, pues muchas de las mayores empresas han adoptado una estrategia ofensiva desde los inicios de la crisis de la deuda externa. La reestructuración patrimonial (fusiones y adquisiciones), las inversiones en el exterior y la articulación con el sector financiero se desarrollaron durante toda la década de 1980, aunque se combinaron con estrategias de defensa de la participación en el mercado interno cuando la apertura se hizo operativa.

<sup>31</sup> Entre los países medianos y grandes de la región, Chile destaca como el que presenta menor articulación formal entre banca e industria, fruto de la experiencia de la crisis de comienzo de los años ochenta, aunque algunos de sus grupos industriales tienen claras vinculaciones con bancos. Por otra parte, en ese país, así como en Brasil, se advierte el peso creciente de los fondos de pensiones (privados en el primer caso; de las grandes empresas estatales en el segundo) en el capital accionario de las mayores empresas. Esto podría abrir nuevos caminos para la conglomeración de base financiera.

sos, en los que se dan verdaderos conglomerados sin evidentes sinergias productivas, comerciales o incluso financieras, son muchas veces manejados con criterios de cartera. Los ejemplos más notables son la Sociedad Comercial del Plata (energía, construcción, servicios) en Argentina, Vicunha (textiles, siderurgia, minería) en Brasil y CARSO (telefonía, conductores eléctricos, llantas, restaurantes) en México. Estos conglomerados abarcan actividades muy diferentes y basan su gran desarrollo relativamente reciente en una fuerte articulación con el mercado internacional de capitales, con los bancos nacionales más grandes y con la instancia política decisoria de las privatizaciones. Naturalmente, son altos los beneficios esperados y los riesgos financieros

En cada caso, las estrategias adoptadas dependen de un complejo conjunto de factores. El factor sectorial es generalmente importante por ser distinta la competitividad de cada sector y por lo tanto su capacidad para competir con las importaciones en un contexto de apertura; su madurez, fruto de senderos de aprendizaje propios y con diversos grados de avance, y los conjuntos de políticas promocionales, que, aunque muchas veces no son reconocidos, han sido importantes en casi todos los países (la petroquímica en Argentina, la industria forestal en Chile, y la automotriz en México y Brasil son algunos ejemplos notables). Sin embargo, el determinante sectorial por sí solo no es suficiente para explicar la estrategia empresarial.

La cautela (o la audacia) del liderazgo empresarial, con todo lo difícil que es de definir, es un factor relevante para explicar la adopción final de una estrategia. Las diferencias de estilo de gestión —relativamente independientes de los factores sistémicos— también explicarían los diferentes intereses de los grupos en materia de privatizaciones, los que van de una participación sumamente reducida o nula hasta una presencia avasalladora, tanto en su país de origen como en el exterior. Naturalmente, estilo de gestión y búsqueda de poder económico son muchas veces inseparables en términos operativos.

La información anterior y la revisión de casos nacionales para los tres países más grandes de la región (Ferraz e Iooty, 2000, para Brasil; Garrido, 2000, para México; y Kulfas, 2000, para Argentina) muestran no sólo el avance de las empresas transnacionales

respecto a las nacionales, sino también que su patrón de especialización en la producción y el comercio internacional ha mantenido su característica básica de predominio de actividades vinculadas con la producción o la elaboración de recursos naturales, así como cierta participación en algunos sectores no transables modernos, por ejemplo, telecomunicaciones y medios de comunicación. De haber alguna tendencia de cambio, parecería apuntar hacia un mayor peso de las actividades primarias, lo que es más evidente en el caso argentino. Por ello Kulfas (2000) ha señalado que los grupos de capital nacional estarían en un proceso de “primarización”, cuyo ejemplo más notorio es la retirada de Bunge y Born de las actividades industriales. Existen excepciones a la tendencia general que se traducen en esfuerzos de las empresas locales por incorporar actividades de uso más intensivo de tecnología, capaces de una mejor actuación en la competencia internacional. Los ejemplos más notables son la fabricación de aviones por EMBRAER y las actividades de biotecnología de semillas de Savia (Grupo Pulsar, México). Sin embargo, estos casos siguen siendo minoritarios y aún no han mostrado su capacidad de subsistir frente a la competencia internacional.<sup>32</sup> Las actividades más avanzadas y consolidadas a nivel mundial siguen apegadas a los recursos naturales; los ejemplos más sobresalientes son la producción de cemento por CEMEX (México) y la fabricación de tubos sin costura por Techint (Argentina).

Teniendo en cuenta la evolución de las empresas privadas nacionales en el decenio de 1990 y las consideraciones sobre la dinámica del comercio internacional y el patrón sectorial y tecnológico de inserción internacional de la región, cabe afirmar que las empresas privadas nacionales, siendo como son aún poderosos agentes en la economía de la región, están siendo desplazadas crecientemente de la cúspide empresarial.

<sup>32</sup> Las actividades de Pulsar en biotecnología y producción de semillas tienen su origen en 1997 y se han articulado progresivamente con la estrategia global de investigación y desarrollo tecnológico de Monsanto (Garrido, 2000). El éxito de EMBRAER ha sido resultado de muchos años de apoyo por la política pública, que se enfrenta a creciente oposición en el marco de la actual normativa del comercio internacional (Miranda, 2000).

## IV

### Conclusiones

Los resultados de esta investigación muestran que la capacidad de competencia internacional de la región ha aumentado, pero que los avances se concentran en pocos países, pocos sectores y pocas empresas. El aumento de la heterogeneidad en las modalidades de inserción en el mercado internacional para la región, que hacen notar, por ejemplo, Stallings y Peres (2000) y Katz (2000), ha sido un resultado importante de las reformas económicas que fortalecieron el papel de los mecanismos de mercado en la asignación de recursos, promoviendo una mayor especialización de la estructura productiva y su vinculación con el exterior.

Diferentes condiciones para la articulación, mediante acuerdos comerciales, con distintos segmentos de la economía mundial y las ventajas de costos impulsaron dos estilos de inserción internacional. En México y la cuenca del Caribe predominan las exportaciones de manufacturas ensambladas para el mercado estadounidense, muy concentradas en las industrias automotriz, electrónica y de confecciones y en su mayor parte efectuadas por filiales de empresas transnacionales que buscan la eficiencia, generalmente en el marco de sus SIPI. En cambio, en América del Sur predominan las actividades de producción y elaboración de recursos naturales, con cierta proporción de manufacturas más avanzadas en el comercio intrarregional, por ejemplo, automóviles, sobre todo en el Mercosur.

Ambas especializaciones sectoriales presentan posibilidades y problemas. La especialización en ensamblaje por maquiladoras o en zonas francas de exportación ha permitido a países, incluso muy pequeños y con escaso nivel de desarrollo, aumentar significativamente sus exportaciones, con lo que han podido penetrar sectores dinámicos de fuerte demanda en la economía estadounidense (que registró un crecimiento notable en el decenio de 1990). Sin embargo, esta especialización se ha concentrado en tramos de los SIPI de menor valor agregado. Aunque se advierten señales de un proceso de perfeccionamiento tecnológico en las maquiladoras mexicanas —lo que ha llevado a hablar de “maquila de tercera generación”—, en el Caribe e incluso en México predominan las actividades simples de ensamblaje.<sup>33</sup> Aun en casos de mayor

avance, como la extensión del sistema de producción completa en el sector de confecciones en México, las actividades que agregan más valor (el diseño y la comercialización) siguen en manos de las casas matrices ubicadas en los Estados Unidos.

La especialización de América del Sur en sectores vinculados con los recursos naturales no es ni buena ni mala en sí misma y ha permitido, a países como Chile, aumentar su participación en el mercado mundial. Sin embargo, el análisis muestra que esos sectores son poco dinámicos en el comercio internacional —la dinámica definida por su baja elasticidad-ingreso de la demanda— y suelen ser de tecnología madura. El tamaño relativamente reducido de las grandes empresas nacionales frente a sus competidores mundiales ha implicado, en varios casos, su retiro del mercado, con la venta consiguiente de activos a inversionistas extranjeros. En general, éstos han seguido estrategias de exploración de otros mercados o fuentes de materias primas, a diferencia de su estrategia de búsqueda de la eficiencia que predomina al norte del canal de Panamá.

El hecho de que los avances de la competitividad internacional se concentren en ciertos agentes económicos, sobre todo grandes empresas ya sea transnacionales o de capital nacional, ha sido positivo en términos de eficiencia, a juzgar por el creciente volumen de las exportaciones y su participación en el total. Sin embargo, la pujanza de esos líderes, al no arrastrar al resto de los agentes de la economía nacional, aumentó la polarización en la estructura productiva. La sustitución masiva de insumos producidos localmente por importaciones permitió aumentar la eficiencia y expor-

<sup>33</sup> Las maquilas de primera generación requieren poca o ninguna calificación de la mano de obra y privilegian el volumen sobre la calidad. Las de segunda generación tienen ciertas exigencias de calidad y precisión, emplean maquinaria moderna y exigen, por lo general, mano de obra con estudios secundarios. En ellas se introducen formas modernas de organización del trabajo. Las maquilas de tercera generación emplean principalmente recursos humanos con estudios universitarios para actividades de aplicación más intensiva de conocimiento. Buitelaar y Padilla (2000) identifican unas pocas empresas de maquila de tercera generación, en México; la mayor parte de las plantas en ese país son de segunda generación. En Centroamérica y el Caribe, coexisten maquilas de primera y segunda generación, y estas últimas van ganando importancia.

tar, pero llevó a la desarticulación de las cadenas productivas. Consecuencia de ello es el rezago del resto de la economía, con lo cual si bien América Latina tuvo un crecimiento de las exportaciones, no registró un desarrollo económico liderado por el sector exportador (Stallings y Peres, 2000). En resumidas cuentas, no ha aprovechado las posibilidades abiertas por la globalización.

La concentración de los avances de competitividad internacional en pocos países es el elemento más negativo del balance regional. Esto estaría sugiriendo que otros factores, por ejemplo modalidades de atracción de la inversión extranjera y acuerdos comerciales, han representado un papel más importante. En este aspecto, como en varios otros, las reformas resultaron ser insuficientes para alcanzar sus objetivos.

## V

### Recomendaciones de política

Los límites que impone la concentración de los avances de la competitividad en pocos países, sectores y empresas plantean la necesidad de estudiar medidas de política para superarlos. Hay cuatro aspectos de la política que parecen tener especial importancia:

i) Dado el papel decisivo que cumplen las empresas transnacionales en las exportaciones y la competitividad de la región, deben fortalecerse las políticas tendientes a atraer inversión extranjera directa, en particular en calidad de nuevas inversiones, más que traducida en adquisición de activos existentes. Mortimore y Peres (1998) muestran cómo los países compiten por la inversión extranjera directa aplicando tres tipos de mecanismos: la oferta de incentivos (en esencia fiscales), el establecimiento de normas que faciliten la competitividad (imperio de la ley, acceso a mercados mediante negociaciones comerciales, normas laborales y ambientales) o la creación de activos (infraestructura y recursos humanos). Con el primer mecanismo, pese a su posible eficiencia a corto plazo, se corre el riesgo de llegar fácilmente a juegos de suma negativa. El segundo tipo de instrumento puede tener efectos positivos o negativos, según la competencia, al establecer normas que impliquen el aumento o disminución de estándares anteriores, fenómeno que es particularmente grave cuando se desata un corrimiento hacia el piso mínimo en materia laboral o ambiental. Por último, la creación de activos, aunque es el mecanismo más difícil, es el más eficiente para las economías nacionales a largo plazo.

ii) Teniendo en cuenta que la integración de las empresas transnacionales a los SIPI ha sido el mecanismo más eficaz para ganar competitividad internacional, debe prestarse atención a las formas de aumentar esa integración en los países donde ya existe o de con-

seguirla en la gran mayoría que se encuentran particularmente aislados de las cadenas más dinámicas del comercio mundial. A este respecto, el papel fundamental lo cumplen las negociaciones comerciales que permiten la apertura de nuevos mercados que hagan rentable la expansión de los SIPI a nuevos sectores y países. También habría que estudiar cómo avanzar en la incorporación de segmentos de los SIPI que agreguen más valor y cómo articularlos con el resto de la economía nacional. Aunque se dan casos de avance espontáneo en esta dirección, como el movimiento hacia la maquila de tercera generación, la experiencia internacional y regional ofrece ejemplos de la eficiencia implícita en el desarrollo de políticas para atraer empresas extranjeras determinadas o para aumentar la provisión de insumos por productores locales. Como ejemplo basta mencionar las medidas destinadas a atraer la inversión de Intel a Costa Rica para producir microprocesadores y los eficientes programas para desarrollar proveedores locales en Singapur. La competencia por atraer inversiones mediante la creación de activos ha contribuido positivamente a estos resultados, lo que es especialmente importante para países pequeños que no pueden esperar grandes resultados confiando en el atractivo de su mercado interno.

iii) Estrechamente vinculada con lo anterior se encuentra la articulación con las redes mundiales de conocimientos. La especialización de los grupos de capital nacional en actividades vinculadas con los recursos naturales exige esfuerzos locales de investigación y desarrollo tecnológico que, por la propia naturaleza de esos recursos, no pueden ser desarrollados fuera de su contexto físico (Katz, 2000). Esos esfuerzos —como lo ha mostrado el caso de la investigación biotecnológica del Grupo Pulsar, al tender a insertarse

en la estructura de investigación y desarrollo de Monsanto— difícilmente pueden realizarse eficientemente aislados del devenir tecnológico mundial. Los instrumentos para lograr ese impulso tecnológico son ampliamente conocidos en la experiencia regional e internacional; destacan economías como las de Japón, la República de Corea y Taiwán, cuyas empresas nacionales hicieron esfuerzos de largo plazo por incorporar tecnología, lo que les permitió, con el tiempo, transformarse en empresas transnacionales.

iv) Dado el tamaño relativamente pequeño de los grupos nacionales frente a sus competidores globales, es necesario facilitar y fortalecer su capacidad de concretar empresas conjuntas y alianzas estratégicas con esos competidores, preferentemente en situaciones en las que no pierdan el control de sus activos. Para ello, es necesario desarrollar sistemas de gestión empresarial que hagan atractivo para los inversionistas extranjeros participar como socios minoritarios en esas alianzas. La experiencia muestra que se concilian muy bien los sistemas de gestión empresarial con los esfuerzos por fortalecer las políticas de defensa de la competencia e incluso, en casos que sea necesario, con marcos regulatorios que la favorecen.

En síntesis, en este trabajo se propone el desarrollo y la aplicación de estrategias nacionales y políticas activas para complementar las reformas. Aunque cabría esperar algunos resultados del funcionamiento espontáneo del mercado, la experiencia internacional en materia de atracción y aprovechamiento de los beneficios de las inversiones extranjeras sugiere que las políticas pasivas en esta materia tienden a generar mayores beneficios para las empresas inversionistas que para los países receptores (Mortimore, 2000).

La aplicación de estas políticas no es tarea fácil, habida cuenta de la debilidad del Estado en materia de recursos humanos y financieros. Aunque algunos instrumentos son de bajo costo (en la medida en que sólo implican cambiar sistemas normativos), aumentar la atracción de un país con la creación de activos y el desarrollo de proveedores exige recursos importantes. El éxito de esta política permitiría a más países de la región incorporarse al mercado mundial e incluso mejorar marginalmente la calidad sectorial y tecnológica de esa participación.

Un cambio más radical del patrón de especialización en función de la creación de ventajas comparativas dinámicas es un desafío que deben plantearse los estudios sobre desarrollo económico. Las conclusiones de este trabajo abren interrogantes sobre este punto. La tríada —Estado, grandes empresas nacionales y empresas transnacionales— relativamente equilibrada sobre la que se basó la industrialización y el crecimiento de América Latina ha quedado prácticamente destruida con las privatizaciones y la pérdida de peso relativo de las empresas nacionales (Reinhardt y Peres, 2000). Todavía está en vías de definición el nuevo patrón de liderazgo económico, aunque todo apunta a que se apoyará en las empresas transnacionales. Experiencias como las de Singapur, Irlanda e incluso España, muestran que ello es viable y puede ser eficiente para generar procesos rápidos de crecimiento. Las principales interrogantes pendientes, cuya respuesta supera el alcance de este trabajo, se refieren a las repercusiones políticas de ese modelo, a las condiciones económicas que lo harían viable en los países más rezagados de la región y a su pertinencia para los países más grandes.

#### Bibliografía

- Alcorta, L. y W. Peres (1998): Innovative systems and technological specialization in Latin America and the Caribbean, *Research Policy*, N° 26, Amsterdam, Países Bajos, North Holland.
- Banco Mundial (1999): *Global Development Finance*, Washington, D.C.
- Buitelaar, R. y R. Padilla (2000): Maquila, economic reforms and corporate strategies, *World Development*, vol. 28, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd.
- Calderón, A.M., M. Mortimore y W. Peres (1996): Foreign Investment as a source of international competitiveness, en J. Dunning y R. Narula (eds.), *Foreign Direct Investment and Governments: Catalysts for Economic Restructuring*, Londres, Routledge.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 1998*, LC/G.2024-P, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 1999*, LC/G.2061-P, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (por publicarse): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 2000*, Santiago de Chile.
- Dussel, P.E. (1999): *La economía de la polarización: teoría y evolución del cambio estructural de las manufacturas mexicanas, 1988-1996*, México, D.F., Editorial Jus.
- \_\_\_\_\_ (2000): *La inversión extranjera en México*, serie Desarrollo productivo, N° 80, Santiago de Chile, CEPAL.
- Ferraz, C. (2000): *Fuções e aquisições e internacionalização patrimonial no Brasil nos anos noventa*, Rio de Janeiro, Universidad Federal de Rio de Janeiro, Instituto de Economía Industrial.
- Garrido, C. (2000): *Fusiones y adquisiciones transfronterizas en México durante los noventa*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).



- Garrido, C. y W. Peres (1998): Las grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos en los años noventa, en W. Peres (coord.), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Gereffi, G. (2000): *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la transformación de la industria del vestido: ¿bendición o castigo?*, serie Desarrollo productivo, N° 84, Santiago de Chile, CEPAL.
- Katz, J. (2000): *Las reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica (FCE) y CEPAL.
- Krugman, P. (1994): The myth of Asia's miracle, *Foreign Affairs*, vol. 73, N° 6, Palm Coast, Council on Foreign Relations.
- Kulfas, M. (2000): El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de grandes empresas. Factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de capital local, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Lall, S. (2000): *Desempeño de las exportaciones, modernización tecnológica y estrategias en materia de inversiones extranjeras directas en las economías de reciente industrialización de Asia. Con especial referencia a Singapur*, serie Desarrollo productivo, N° 88, Santiago de Chile, CEPAL.
- Lall, S. y M. Mortimore (2000): Competitiveness, restructuring and FDI: An analytical framework, *The Competitive Challenge: Transnational Corporations and Industrial Restructuring in Developing Countries*, Ginebra, Naciones Unidas.
- Levitt, T. (1983): The globalization of markets, *Harvard Business Review*, vol. 83, N° 3, Boulder, Colorado, Harvard University.
- Mendes de Paula, G., E. Pereira Silva y T.M. Couto da Silva (2000): Panorama do processo de fusões e aquisições na América Latina, 1990-99, Uberlândia, Brasil, Universidad Federal de Uberlândia, Instituto de Economía.
- Miranda, J.C. (2000): Abertura comercial, reestruturação industrial y exportações brasileiras, Avaliação do potencial exportador das 500 maiores empresas industriais brasileiras, Proyecto CLA/99-1671, Rio de Janeiro.
- Mortimore, M. (1998a): Getting a lift: Modernizing industry by way of Latin American integration schemes. The example of automobiles, *Transnational Corporations*, vol. 7, N° 2, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- \_\_\_\_\_ (1998b): Corporate Strategies and regional integration schemes in developing countries: The case of the NAFTA and Mercosur automobile industries, *Science, Technology and Development*, vol. 16, N° 2, Glasgow, University of Strathclyde.
- \_\_\_\_\_ (1998c): *Capítulo 2: Estados Unidos*, BID/IRELA (Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas), *Inversión extranjera directa en América Latina: la perspectiva de los principales inversores*, Madrid, BID/IRELA.
- \_\_\_\_\_ (1998d): Mexico's TNC-centric industrialization process, en R. Kozul-Wright y R. Rowthorn (eds.), *Transnational Corporations and the Global Economy*, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (1999): Industrialización a base de confecciones en la cuenca del Caribe. ¿Un tejido malo?, *Revista de la CEPAL*, N° 67, LC/G.2055-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2000): Corporate strategies for FDI in the context of the new economic model, *World Development*, vol. 28, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.
- Mortimore, M., J.L. Bonifaz y J.L. Duarte (1997): Un CANálisis de las experiencias de Asia en desarrollo y América Latina, *Macroeconomía y Finanzas*, N° 7, Guayaquil, editorial.
- Mortimore, M., R. Buitelaar y J.L. Bonifaz (2000): *México: un análisis de su competitividad internacional*, serie Desarrollo Productivo, N° 62, LC/L. 1268-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Mortimore, M. y W. Peres (1998): Empresas transnacionales e industrialización en economías pequeñas y abiertas: Costa Rica y República Dominicana, en G. Stumpo (ed.), *Empresas transnacionales, procesos de reestructuración industrial y políticas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Oman, C. (1994): *Globalization and Regionalization: The Challenge for Developing Countries*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Centro de Desarrollo.
- Peres, W. (coord.) (1998): *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos. Expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Peres, W. y G. Stumpo (2000): Small and medium-sized manufacturing enterprises in Latin America and the Caribbean under the new economic model, *World Development*, vol. 28, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.
- Reinhardt, N. y W. Peres (2000): Latin America's new economic model: Micro responses and economic restructuring, *World Development*, vol. 28, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.
- Stallings, B. y W. Peres (2000): Growth, employment and equity: The impact of the economic reforms in Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile, CEPAL.
- Stumpo, G. (1998): Empresas transnacionales: procesos de reestructuración industrial y políticas económicas en América Latina. Santiago de Chile, CEPAL.
- Sunkel, O. y M. Mortimore (1997): Integración transnacional y desintegración nacional en Latinoamérica y Asia: una revisión, en R. Urzúa (comp.), *Cambio social y políticas públicas*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Turner, L. y M. Hodges (1992): Global Shakeout, *World Market Competition. The Challenges for Business and Government*, Londres, Century Business.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1993): World Investment Report 1993, *Transnational Corporations and Integrated International Production*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2000): *The Competitiveness Challenge: Transnational Corporations and Industrial Restructuring in Developing Countries*, Ginebra.



# Globalización y *competencia tributaria:* implicaciones para los *países en desarrollo*

---

**Reuven S. Avi-Yonah**

*Facultad de Derecho  
de la Universidad de Michigan*

Este artículo analiza el efecto de la competencia tributaria sobre los países en desarrollo. Como resultado de la globalización y de la mayor movilidad del capital, muchos países en desarrollo han adoptado a partir del decenio de 1980 la política de competir unos con otros por atraer inversión de capital. Una de las formas principales que toma esta competencia es la de otorgar franquicias tributarias y otras reducciones de gravámenes a las empresas transnacionales inversionistas. En el presente trabajo se pasa revista a los argumentos normativos a favor y en contra de esta forma de competencia tributaria, desde una perspectiva global. En seguida se examinan a fondo esos argumentos desde el punto de vista de los países en desarrollo. En general, se concluye que, puesto que las empresas transnacionales invertirían en países en desarrollo sin recibir subsidios tributarios, pero que tienen la posibilidad de recibirlos a través de una suerte de licitación entre los países en desarrollo, a estos países les convendría más concordar en abstenerse de otorgar tales subsidios. Por último, se analizan algunas vías para lograr una cooperación de este tipo, ya sea regional o global (por ejemplo, a través de la Organización Mundial del Comercio).

# I

## Introducción

La actual era de la globalización puede distinguirse de la anterior (la de 1870 a 1914), porque en la primera la movilidad del capital es mucho mayor que la del trabajo (en la era anterior, antes de las restricciones inmigratorias, la fuerza de trabajo era por lo menos tan móvil como el capital). Esta mayor movilidad del capital obedece a los cambios tecnológicos (la capacidad de traspasar fondos electrónicamente) y a la distensión de los controles cambiarios. Debido a la movilidad del capital, los países soberanos reducen los impuestos con que gravan la renta percibida por extranjeros dentro de sus fronteras, con el fin de atraer inversiones de cartera y directas. Es lo que se ha denominado competencia tributaria. A su vez, esta competencia tributaria amenaza con socavar los impuestos que gravan los ingresos de las personas físicas y las utilidades de las empresas y que, por el porcentaje del total de los ingresos fiscales que representan, constituyen importantes fuentes de recursos para todos los Estados modernos. La primera reacción de los países desarrollados y en desarrollo ante

el fenómeno descrito ha sido trasladar la carga tributaria del capital (móvil) a la mano de obra (menos móvil) y, posteriormente, cuando política y económicamente se ha tornado difícil aumentar más la tributación sobre la mano de obra, recortar los servicios públicos. Así, pues, la globalización y la competencia tributaria llevan a una crisis fiscal a los países que desean seguir prestando esos servicios a sus ciudadanos, en tanto que los factores demográficos y el aumento de la desigualdad y volatilidad de los ingresos y de la inseguridad en el empleo que se derivan de la globalización hacen más necesarios dichos servicios. En el presente trabajo se sostiene que, para mantener los programas de servicios públicos frente a la globalización, es preciso cortar el vínculo intermedio, restringiendo la competencia tributaria. Sin embargo, por consideraciones prácticas y normativas, los límites establecidos a tal competencia deben ser congruentes con el mantenimiento de la capacidad de los Estados democráticos de decidir cuál ha de ser el tamaño de sus gobiernos.

# II

## La competencia tributaria internacional y los impuestos sobre el capital

Desde sus inicios a fines del siglo XIX, el Estado moderno se ha financiado principalmente con un gravamen progresivo sobre los ingresos. Este impuesto difiere de otras formas de tributación (como los impuestos sobre el consumo o de seguridad social) en que, teóricamente, en la base tributaria se incluye el ingreso del capital, aunque éste haya sido ahorrado y no consumido.

Como los ricos ahorran más que los pobres, un impuesto que incluye los ingresos de capital en su base es más progresivo (grava más a los ricos) que un im-

puesto que los excluye (por ejemplo, aquél sobre el consumo o sobre los salarios). No obstante, la capacidad de gravar los ingresos de capital ahorrados (por ejemplo, ingresos no sujetos a los impuestos sobre el consumo) se ve reducida si el capital puede trasladarse al extranjero, a jurisdicciones donde escapa a la tributación.

Recientemente se han producido dos hechos que han aumentado marcadamente la capacidad de individuos y empresas de no pagar impuestos por sus ingresos percibidos en el extranjero: el fin definitivo de los impuestos de retención sobre los pagos de intereses en los países desarrollados, y el aumento de los paraísos tributarios "para la producción" en los países en desarrollo (Avi-Yonah, 2000). Desde que los Estados Unidos abolió su práctica de aplicar impuestos de reten-

---

□ Este trabajo fue encomendado al autor por la División Fiscal del Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Las opiniones que se expresan en él no reflejan necesariamente las de esa institución.

ción sobre los pagos de intereses a extranjeros en 1984, ningún país que sea un importador de capital importante ha podido imponer dicho tributo por miedo a ahuyentar el capital móvil hacia otra parte, o elevar el costo del capital para los prestatarios nacionales, incluido el propio gobierno (Tanzi, 1995; Gardner, 1992). Por consiguiente, en general los individuos pueden percibir, libres de impuestos del país huésped, ingresos provenientes de inversiones en cualquiera de las principales economías del mundo (Avi-Yonah y Swartz, 1997; Cohen, 1998; May, 1996). Además, aun para los países desarrollados resulta extremadamente difícil recaudar con eficacia el impuesto sobre los ingresos en el extranjero de sus residentes si el país huésped no retiene impuestos, ya que las inversiones pueden hacerse a través de paraísos tributarios con leyes estrictas de protección del secreto bancario (Tanzi, 1995). A los países en desarrollo, con administraciones tributarias mucho más débiles, esta tarea les resulta casi imposible. De manera que, en gran medida, los ingresos por inversiones transfronterizas pueden obtenerse libres de impuestos tanto del país huésped como del país de origen (Kant, 1996; McLure, 1989).

Por ejemplo, tomemos el caso de un mexicano adinerado que desea ganar intereses libres de impuestos con sus inversiones en bonos de una empresa estadounidense. Todo lo que tiene que hacer es crear, por una suma nominal, una empresa en las Islas Caimán para que ella sea la titular de los bonos. Luego los pagos de intereses se hacen a esta empresa, sin que se retenga impuesto estadounidense alguno, en virtud de la denominada exención del pago de intereses procedentes de valores de inversión (Código de Impuestos Internos de los Estados Unidos, sección 871-h). La persona no informa del ingreso percibido a las autoridades mexicanas, y éstas no tienen manera de saber que la empresa de las Islas Caimán es en realidad una empresa ficticia del residente mexicano. Tampoco ayudan las disposiciones sobre intercambio de información del acuerdo tributario vigente entre los Estados Unidos y México, dado que el Servicio de Impuestos Internos de los Estados Unidos no tiene cómo saber que la empresa que percibe los intereses está bajo el control de un residente mexicano y, por lo tanto, no puede informar de ello a las autoridades mexicanas. En consecuencia, los ingresos quedan totalmente libres de impuestos (por cierto, las Islas Caimán no cobra impuestos sobre la renta propios).

Si dirigimos nuestra atención a la inversión productiva más que a la pasiva, veremos que surge allí una amenaza semejante a la capacidad impositiva de las

jurisdicciones del país huésped y del país de origen. En la década de 1990, la competencia por atraer inversión externa ha llevado a un número cada vez mayor de países (103 en 1998) a ofrecer franquicias tributarias destinadas específicamente a empresas inversionistas extranjeras (Vernon, 1998; UNCTAD, 1996). Dada la relativa facilidad con que una empresa transnacional integrada puede trasladar sus instalaciones productivas en respuesta a las tasas de impuestos, tales paraísos tributarios "para la producción" permiten que las transnacionales perciban la mayor parte de sus ingresos del extranjero libres de los impuestos del país huésped (Hines y Rice, 1994; Altshuler y Newlon, 1993). Además, en su mayoría, los países desarrollados (incluidos los Estados Unidos) no se atreven a cobrar los impuestos vigentes (y a veces ningún impuesto) sobre los ingresos comerciales en el extranjero de sus empresas transnacionales residentes, por temor a reducir la competitividad de estas empresas frente a las de otros países (Peroni, 1997). Si lo hicieran, se podrían crear nuevas transnacionales como residentes de jurisdicciones que no gravan tales ingresos (Hines, 1991). Así, los ingresos de las empresas también pueden percibirse en el extranjero libres de impuestos tanto del país huésped como del país de origen.

Por ejemplo, la Intel Corporation, empresa transnacional que figura entre las primeras 10 del mundo, opera en más de 30 países. Esta empresa dice que un *chip* que se diseña en Oregón puede fabricarse en una planta en Irlanda, embalsarse y probarse en Malasia y luego venderse a un cliente en Australia. Otra puede diseñarse en Japón, fabricarse en Israel, embalsarse y probarse en Arizona y venderse en China (Intel Corporation, 1998). Concretamente, fuera de los Estados Unidos la Intel tiene grandes fábricas en Puerto Rico, China, Malasia, Filipinas, Irlanda e Israel (Intel Corporation, 1999). Por lo tanto, salvo las ubicadas en los Estados Unidos, todas se hallan en países que otorgan franquicias tributarias. Intel tampoco paga los impuestos vigentes en los Estados Unidos sobre sus ingresos procedentes de tales operaciones en el extranjero, dado que, según las leyes estadounidenses, el ingreso activo percibido por filiales extranjeras de transnacionales estadounidenses sólo está sujeto a impuesto cuando vuelve al país en forma de dividendos, lo que Intel puede postergar por muchos años (Avi-Yonah, 1997). De manera que la verdadera tasa impositiva sobre los ingresos de Intel procedentes del extranjero está muy por debajo de la tasa nominal de 35% vigente en los Estados Unidos.

Si los ingresos del capital pueden evadir el impuesto sobre los ingresos, éste pasa a ser de hecho un impuesto sobre el trabajo. En efecto, varios estudios empíricos han insinuado que en algunas jurisdicciones de países desarrollados la tasa impositiva efectiva sobre el ingreso del capital se acerca a cero, y los impuestos sobre el capital han tendido a reducirse marcadamente desde principios del decenio de 1980, cuando se relajaron los controles cambiarios (Owens y Sasseville, 1997; Rodrik, 1997). En consecuencia, los países que solían recurrir a las recaudaciones procedentes del impuesto sobre los ingresos han tenido que elevar impuestos que son relativamente regresivos. Los dos impuestos que han aumentado con más rapidez en los países miembros de la OCDE en los últimos años han sido aquéllos sobre el consumo (del 12% al 18% de la recaudación total entre 1965 y 1995) y sobre la nómina (del 19% al 27%); ambos son más regresivos que el impuesto sobre los ingresos (Owens y Sasseville, 1997). En el mismo período, los tributos sobre el ingreso de las personas y sobre las utilidades de las empresas no se incrementaron como porcentaje de la recaudación: el impuesto sobre el ingreso personal alcanzó al 26% de ella en 1965 y al 27% en 1995, en tanto que aquél sobre las utilidades de las empresas llegó al 9% y al 8%, respectivamente (Owens y Sasseville, 1997). El total de ingresos tributarios como porcenta-

je del PIB en los países desarrollados se disparó en el mismo período (de un promedio de 28% en 1965 a casi 40% en 1994); este incremento obedeció, en gran medida, al alza de los impuestos sobre el consumo y sobre los salarios (Banco Mundial, 1994). Además, hay indicios en los países miembros de la OCDE de que, a medida que aumenta la apertura de una economía, los impuestos sobre el capital tienden a bajar y aquéllos sobre el trabajo a subir; como el impuesto sobre los ingresos grava tanto el capital como la mano de obra, su estabilidad bien podría encubrir esta tendencia (Mendoza, Razin y Tesar, 1994; Mendoza, Milesi-Ferretti y Asea, 1996).

Las mismas tendencias pueden observarse en los países en desarrollo. En países que no son miembros de la OCDE, excluidos los del Oriente medio, el total de la recaudación pública como porcentaje del PIB subió de un promedio de 18.8% en 1975-1980 a uno de 20.1% en 1986-1992 (Banco Mundial, 1994). Este aumento se financió, sobre todo, con el crecimiento de la recaudación procedente del impuesto al valor agregado en el mismo período (de 25.5% del total al 31.8%). Al mismo tiempo, los ingresos provenientes del impuesto sobre el ingreso de las personas y sobre las utilidades de las empresas permanecieron estables o bajaron (Banco Mundial, 1994).

### III

## La competencia tributaria y los países en desarrollo

Las desventajas de la competencia tributaria para los países desarrollados son relativamente claras, dado que ella amenaza el alto nivel de gasto público que su compleja red de seguridad social exige (Leibfritz y otros, 1995). Pero veamos en qué forma dicha competencia afecta a los países en desarrollo.

En primer lugar, cabe señalar que los países en desarrollo necesitan ingresos por lo menos en la misma medida que los países desarrollados, si no más. Suele pensarse erróneamente que sólo los países de la OCDE sufren una crisis fiscal por el aumento de las personas de edad en su población. De hecho, se prevé que la relación de dependencia (entre las personas de edad y la población que trabaja) también ha de aumen-

tar en otras regiones geográficas, a medida que se reduzcan las tasas de fecundidad y mejore la atención de la salud (Banco Mundial, 1994). Fuera de las economías en transición y de la OCDE, la relación de dependencia empezó exhibiendo cifras de un dígito en la década de 1990, pero aumentaría a algo menos de 30% hacia el 2100 (McLure, 1996). Además, si bien fuera de las economías en transición y de la OCDE el gasto directo en seguro social es muy inferior, hay otras formas de gasto público (por ejemplo, el empleo público) que en efecto cumplen una función de seguro social. En América Latina, por ejemplo, el gasto público directo en seguro social es muy inferior al gasto indirecto a través del empleo público y los pro-

gramas de adquisiciones del gobierno (Subbarao y otros, 1997).

Por lo demás, parece inadecuado sostener que los países en desarrollo necesitan de los ingresos tributarios en menor medida que los países desarrollados, porque tienen programas menos avanzados de seguro social. A juzgar por el caso del seguro social, esa necesidad es aun mayor en los países en desarrollo debido a la pobreza generalizada, la que hace que la pérdida de un empleo pueda tener consecuencias mucho más nefastas (PNUD, 1997). Sin embargo, la necesidad de recaudaciones tributarias en los países en desarrollo va más allá del tema del seguro social. En algunos de ellos tales recaudaciones son necesarias para garantizar la existencia misma del gobierno organizado, como lo demuestra lo sucedido en Rusia (*The Economist*, 1998). En otros países más estables se precisan, principalmente, para proporcionar educación adecuada (inversión en capital humano), lo que muchos consideran clave para promover el desarrollo (Sen, 1997). Por ejemplo, las Naciones Unidas ha estimado que con sólo 30 a 40 mil millones de dólares la población de todo el mundo podría obtener servicios sociales básicos, como la enseñanza primaria (PNUD, 1997). Dadas las actuales tendencias en materia de ayuda externa, la mayoría de estos fondos tendría que provenir de gobiernos de países en desarrollo (Naciones Unidas, 2001).

En segundo lugar, los economistas habitualmente recomiendan a las pequeñas economías abiertas que no cobren impuestos a los inversionistas extranjeros, dado que no se les podría obligar a soportar la carga de un gravamen establecido por el país importador de capital (Razin y Sadka, 1991). El impuesto, por lo tanto, tendrá que aplicarse a factores menos móviles del país huésped, como la mano de obra y/o la tierra, y es más eficiente gravar a dichos factores directamente. No obstante, si bien este argumento parece válido para las inversiones de cartera, no tiene la misma validez ante la inversión extranjera directa (IED) por dos razones. La primera es que la recomendación no se aplica si el país de origen del inversionista efectúa deducciones tributarias por pago de impuestos en el extranjero, lo que sucede con frecuencia en el caso de la IED (Viherkentta, 1991). La segunda es que tal recomendación presupone que el país huésped es pequeño; sin embargo, la extensa literatura sobre empresas transnacionales sugiere que, en general, ellas existen para obtener rentas económicas (Hennart, 1991), en cuyo caso el país huésped deja de ser "pequeño" en el sentido económico. Es decir, hay razones para que el inversionista esté allí y no en otro lado. Por consiguiente,

el impuesto sobre esas rentas (siempre que sea inferior al 100%) no ahuyentará necesariamente al inversionista, aunque éste no pueda traspasar la carga tributaria a la mano de obra o a los terratenientes.

Claramente, este argumento es válido cuando se trata de ingresos vinculados a una ubicación específica, como en el caso de los recursos naturales o un mercado de gran envergadura. Pero, ¿qué ocurre si el ingreso se puede obtener en un gran número de ubicaciones posibles (Dunning, 1988)? En este caso, el país huésped no podrá gravarlo si la empresa transnacional amenaza seriamente con irse a otra parte, aunque una vez que la inversión se ha hecho, la renta es imponible. Ante esta situación, que es probablemente la más común (Hennart, 1991), haría falta tomar medidas coordinadas para permitir que todos los países huéspedes gravasen la renta obtenida dentro de sus fronteras.

Y aquí llegamos al argumento final: que los países huéspedes deben ofrecer incentivos tributarios para ser competitivos. En gran cantidad de publicaciones se ha demostrado que de hecho los impuestos tienen una incidencia crucial al decidir la localización de las inversiones (Bond, 1981; Boskin y Gale, 1987; Hines, 1999). Sin embargo, en todos esos estudios se recalca que los incentivos tributarios son cruciales si se dispone de tales incentivos en otros lugares (Guisinger y otros, 1985). Así, se podría decir que, dada la necesidad de recaudar impuestos, en general los países en desarrollo preferirían no otorgar incentivos tributarios, si sólo se les pudiera garantizar que los demás países en desarrollo tampoco los otorgarían (Avi-Yonah, 2000).

En consecuencia, restringir la capacidad de los países en desarrollo de competir en el otorgamiento de incentivos tributarios no restringe realmente su autonomía ni va en contra de sus intereses. Es lo que sí ocurre cuando esos países otorgan el incentivo sólo por temor a la competencia de otros países en desarrollo. Cuando es la competencia de otros países lo que impulsa a establecer el incentivo tributario, eliminar dicha competencia no daña al país en desarrollo, y bien puede contribuir a sus esfuerzos por recaudar ingresos fiscales (suponiendo que pueda atraer inversiones por otros motivos, lo que generalmente ocurre). Además, según las propuestas que se describen a continuación, los países en desarrollo quedan libres de reducir sus impuestos en general (en lugar de otorgar un beneficio tributario específico a los inversionistas extranjeros).

Cabe hacer otras dos observaciones desde la perspectiva de los países en desarrollo. La primera tiene



que ver con la incidencia de los impuestos. Como la competencia entre incentivos tributarios que tiene mayor importancia para los países en desarrollo se refiere al impuesto sobre las utilidades de las empresas, conviene tratar de determinar la incidencia de este impuesto al evaluar los efectos de su recaudación sobre el bienestar del país. Por desgracia, tras décadas de análisis, no existe consenso al respecto. Mientras que los estudios más antiguos han tendido a concluir que dicho impuesto recaerá sobre los accionistas o sobre todos los que aportan capital, los más recientes sugieren que es sufragado en grado considerable por los consumidores o por la fuerza de trabajo (Pechman, 1987; Estados Unidos, Departamento del Tesoro, 1992). También es posible que el impuesto sobre las empresas establecidas haya recaído en los que eran accionistas cuando el gravamen fue creado o incrementado, porque posteriormente fue capitalizado en el precio de las acciones (Pechman, 1987). Probablemente este debate no se resuelva en el futuro cercano (de hecho, es posible que la incidencia del impuesto esté cambiando con el tiempo, especialmente porque la globalización tal vez permita que las empresas traspasen una fracción mayor de la carga tributaria a la mano de obra). Sin embargo, desde la perspectiva de un país en desarrollo que debe decidir si cobrarle o no impuestos a una empresa transnacional, cabe considerar que tres de los cuatro grupos en que podría incidir el impuesto (los actuales accionistas o aportantes de capital, los antiguos accionistas y los consumidores) son en gran

medida residentes de otras jurisdicciones y por consiguiente, desde una perspectiva de bienestar nacional, el país en desarrollo sale ganando si cobra el gravamen. Y aun en el caso de que cierta porción del impuesto se traspase a la fuerza laboral del país en desarrollo, se puede sostener que, en términos de administración tributaria, es más eficiente (y más aceptable políticamente) cobrarle el impuesto a una empresa transnacional que intentar cobrarlo a los trabajadores.

Por último, hay que señalar que el país en desarrollo puede querer cobrar impuestos a las empresas transnacionales, aunque crea que en general el sector privado utiliza los recursos con más eficiencia que el sector público. Esto porque, en el caso de una empresa transnacional de origen extranjero, los impuestos que el país en desarrollo no logra recaudar y que de hecho pueden ser utilizados por el sector privado, serán usados en otra jurisdicción y, por lo tanto, no beneficiarán al país. Una solución posible, que de hecho se aplica en los países en desarrollo, es no gravar a las transnacionales en tanto reinviertan en el ámbito nacional, y sí cobrarles impuestos cuando remitan sus utilidades al exterior. No obstante, esta tributación sobre dividendos y demás formas de remesas está sujeta al mismo problema de competencia tributaria que se trató anteriormente. Así, parecería que en la mayoría de los casos superar este problema es de interés para los países en desarrollo, y que lo que hay que decidir es cómo hacerlo frente a la necesidad de acción colectiva que acabamos de explicar.

## IV

### ¿Qué hacer respecto a la competencia tributaria?

El problema de la competencia de esta índole es esencialmente uno de coordinación y confianza. Cada jurisdicción preferiría gravar a los inversionistas extranjeros con el fin de obtener ingresos, pero teme que al hacerlo los empujará a otras jurisdicciones donde no estén sujetos a impuestos. Si hubiera una manera de coordinar medidas entre jurisdicciones, todas podrían obtener ingresos adicionales sin correr el riesgo de perder inversión.

Esta dinámica queda bien ilustrada con la historia de la tributación alemana sobre los ingresos por

concepto de intereses. En 1988, Alemania introdujo un impuesto de retención de 10% de los intereses devengados por los depósitos bancarios, pero tuvo que abolirlo después de pocos meses debido a que se produjo una enorme fuga de capitales a Luxemburgo. En 1991, el tribunal constitucional federal de Alemania dictaminó que la retención de impuestos sobre los salarios, pero no sobre los intereses, violaba el derecho constitucional a la igualdad, tras lo cual el gobierno reintrodujo la retención del impuesto sobre los intereses, pero la hizo inaplicable a los no residentes (Muten,



1994). Sin embargo, los no residentes podían ser alemanes que invirtieran a través de cuentas bancarias en Luxemburgo. Para hacer frente a esta situación, los alemanes han encabezado una iniciativa de la Unión Europea tendiente a establecer un impuesto del 20% sobre todos los pagos de intereses a sus residentes (Unión Europea, 1998). No obstante, hasta ahora Luxemburgo y el Reino Unido han bloqueado la aprobación de este plan, aduciendo que él provocaría una fuga de inversionistas a Suiza o los Estados Unidos (Annells, 1998).

De manera que la clave para encontrar una solución al problema de la competencia tributaria es atacarlo desde un frente multilateral amplio, a través de un ente como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En las actuales condiciones, la OCDE es la opción natural para encabezar las medidas coordinadas contra la competencia tributaria, por tres razones. Primero, porque para que los inversionistas obtengan un rendimiento razonable de su capital, sin incurrir en riesgos excesivos, deben invertir en un país miembro de la OCDE. Los paraísos tributarios no ofrecen suficientes oportunidades de inversión y, en general, los países en desarrollo se consideran muy riesgosos para la inversión de cartera (salvo los fondos mutuos, que no ofrecen oportunidades de elusión de impuestos). Así, si todos los países miembros de la OCDE gravaran la inversión de cartera, ésta podría estar sujeta a impuestos sin que fuese necesaria la colaboración de autoridades de los paraísos tributarios.

En segundo lugar, alrededor del 85% de las empresas transnacionales del mundo tienen su sede en países miembros de la OCDE, lo que seguramente continuará durante un tiempo, dado que dichos países ofrecen a los inversionistas la protección de leyes estables sobre empresas y valores que no están vigentes en otros países. Así, pues, si todos los países de la OCDE conviniere coordinadamente en cobrar impuestos a las empresas transnacionales sobre sus ingresos procedentes del extranjero, se podría resolver en gran parte el problema de competencia tributario en lo que toca a la inversión directa.

En tercer lugar, la OCDE cuenta con amplios conocimientos y experiencia en el tema (su acuerdo tributario modelo constituye el estándar mundial) y ya ha comenzado a limitar la competencia tributaria. En 1998 aprobó un informe titulado *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue* (OCDE, 1998). Este informe es algo limitado, ya que sólo aborda la competencia tributaria relativa a las actividades y servicios financieros (y deja de lado, por ejemplo, las fábricas de

Intel); tampoco trata la tributación sobre los ingresos derivados de las inversiones. Pero representa un primer paso muy valioso y la prueba de que puede alcanzarse consenso en el tema de la competencia tributaria. (Suiza y Luxemburgo se abstuvieron en la aprobación de este informe, pero no se atrevieron a vetarlo en contra de los demás 27 miembros de la OCDE).

La OCDE hace una distinción útil entre la competencia tributaria que toma la forma de impuestos más bajos de aplicación general y los regímenes tributarios destinados a atraer inversionistas extranjeros. Esta distinción es sensata tanto desde el punto de vista normativo como pragmático. La restricción de la competencia tributaria no debe ni puede significar que los votantes de los países democráticos pierdan su derecho a determinar el tamaño del sector público a través de incrementos o reducciones generales de impuestos. Pero sí significa que los países no deben proporcionar ganancias inesperadas a los inversionistas extranjeros a costa de la capacidad de los demás países de prestar los servicios públicos que sus residentes desean. Tal restricción es particularmente apropiada, porque los propios inversionistas extranjeros suelen residir en países que prestan un alto nivel de servicios y, sin embargo, se rehúsan a pagar el precio tributario que entraña prestarlos.

El hecho de recurrir a la OCDE para resolver el problema de la competencia tributaria tiene una gran desventaja: los países en desarrollo quedan fuera, y pueden estimar que las medidas adoptadas por la OCDE constituyen el accionar de un cartel de países ricos en contra de sus intereses. En efecto, como ya se indicó, no es probable que la competencia tributaria beneficie a los países en desarrollo, que también tienen necesidad de aquellos ingresos impositivos a los que renuncian para atraer inversionistas extranjeros. Si se pudiera impedir que todos los países en desarrollo compitieran de esta manera, todos ganarían. Pero a la larga, quizá sería mejor confiar la lucha contra la dañina competencia tributaria a la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde los países en desarrollo están suficientemente representados. Así se resolvería también el problema de qué hacer con el 15% de transnacionales cuya sede no está en los países de la OCDE (porcentaje que seguramente aumentará si en efecto esta organización toma medidas para restringir la competencia tributaria de sus transnacionales).

En suma, como resultado de la globalización y la competencia tributaria, la fijación de las reglas impositivas ya no puede estar a cargo de países que actúen unilateralmente ni mediante acuerdos tributarios

bilaterales. En un mundo en que el capital puede moverse libremente a través de las fronteras nacionales y en que las transnacionales tienen libertad para elegir entre muchos sitios para localizar sus inversiones, es muy limitada la capacidad de un país (o de dos países en cooperación) de gravar dicho capital (o regularlo de alguna otra manera). Cualquier intento unilateral de ese tipo será socavado por los demás países, y probablemente el intento ni siquiera se hará, en nombre de la preservación de la competitividad nacional. Así, es esencial hallar una solución multilateral para mantener los objetivos fundamentales de la tributación y demás regulación. Las actividades de los mercados privados que se desarrollan en todo el mundo sólo pueden ser reguladas o gravadas por organizaciones con un alcance mundial semejante.

En el presente trabajo se ha intentado describir algunas de las maneras en que puede alcanzarse dicha gobernabilidad mundial en el ámbito de la tributación sobre los ingresos de capital. Lograr este objetivo no es fácil, dada la previsible resistencia tanto de actores privados ansiosos por seguir estando libres de impuestos como de gobiernos preocupados por conservar su capacidad soberana de fijar sus propias reglas. Pero no es imposible. Además, como la preservación de la capacidad de las naciones de gravar los ingresos de capital es esencial para concretar varias metas de crucial importancia (como las de mantener y establecer adecuados servicios públicos para los pobres), bien vale la pena intentarlo.

(Traducido del inglés)

#### Bibliografía

- Altshuler, R. y T. S. Newlon (1993): The effects of U.S. tax policy on the income repatriation patterns of U.S. multinational corporations, en A. Giovannini, R. Glenn y J. Slemrod (eds.), *Studies in International Taxation*, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Anells, J. (1998): U.K. Chancellor renews attack on EC's eurobond tax plan, *Tax Notes International*, vol. 17, N° 14, Arlington, Virginia, Tax Analysts.
- Avi-Yonah, R. S. (1997): International taxation of electronic commerce, *Tax Law Review*, vol. 52, N° 3, Nueva York, New York University School of Law.
- \_\_\_\_\_ (2000): Globalization, tax competition and the fiscal crisis of the welfare state, *Harvard Law Review*, vol. 113, N° 7, Cambridge, Massachusetts, Harvard Law School.
- Avi-Yonah, R. S. y L. Z. Swartz (1997): Virtual taxation: Source based taxation in the age of derivatives, *The Journal of Derivatives*, vol. 4, N° 2, Nueva York, Institutional Investor, Inc.
- Banco Mundial (1994): *Tax Policy Handbook*, Washington, D.C.
- Bond, E. (1981): Tax holidays and industry behavior, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 63, Cambridge, Massachusetts, Harvard University.
- Boskin, M. J. y W. G. Gale (1987): New results on the effects of tax policy on the international location of investment, en M. Feldstein (ed.), *The Effects of Taxation on Capital Accumulation*, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Cohen, E. S. (1998): Individual international tax planning employing equity derivatives, *The Journal of Derivatives*, vol. 4, N° 4, Nueva York, Institutional Investor, Inc.
- Dunning, J. H. (1988): *Explaining International Production*, Londres, Unwin, Hyman.
- Estados Unidos, Departamento del Tesoro (1992): *Integration of the Individual and Corporate Tax Systems: Taxing Business Income Once*, Washington, D.C.
- Gardner, E. H. (1992): Taxes on capital income: A survey, en G. Kopits (ed.), *Tax Harmonization in the European Community*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Guisinger, S. E. y otros (1985): *Investment Incentives and Performance Requirements: Patterns of International Trade, Production, and Investment*, Nueva York, Praeger.
- Hennart, J. F. (1991): The transaction cost theory of the multinational enterprise, en C. Pitelis y R. Sugden (eds.), *The Nature of the Transnational Firm*, Londres, Routledge.
- Hines Jr., J. R. (1991): The flight paths of migratory corporations, *Journal of Accounting, Auditing and Finance*, vol. 6, N° 4, Boston, Warren, Gorham & Lamont.
- \_\_\_\_\_ (1999): Lessons from behavioral responses to international taxation, *National Tax Journal*, vol. 52, N° 2, Washington, D.C., National Tax Association.
- Hines Jr., J. R. y E. M. Rice (1994): Fiscal paradise: Foreign tax havens and American business, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, N° 1, Cambridge, Massachusetts, Harvard University.
- Intel Corporation (1998): [www.intel.com/intel/intelis/sites.htm](http://www.intel.com/intel/intelis/sites.htm)
- \_\_\_\_\_ (1999): *Annual Report*, [www.intel.com](http://www.intel.com)
- Kant, C. (1996): *Foreign Direct Investment and Capital Flight*, Princeton studies in international finance, N° 80, Princeton, New Jersey, Princeton University.
- Leibfritz, W. y otros (1995): Ageing populations, pension systems and government budgets, Working paper, N° 156, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Departamento de Economía.
- May, G. (1996): Flying on instruments: Synthetic investments and withholding tax avoidance, *Tax Notes International*, vol. 73, N° 10, N° 73, Arlington, Virginia, Tax Analysts.
- McLure Jr., C. E. (1989): U.S. tax laws and capital flight from Latin America, *Inter-American Law Review*, vol. 20, N° 2, Miami, Estados Unidos, Universidad de Miami.
- \_\_\_\_\_ (1996): Tax policies for the 21st century, Keynote address to the International Fiscal Association Congress, Ginebra.
- Mendoza, E. G., A. Razin y L. L. Tesar (1994): Effective tax rates in macroeconomics: estimates of tax rates on factor income and consumption, *Journal of Monetary Economics*, vol. 34, N° 3, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland Publishing Company.
- Mendoza, E. G., G. M. Milesi-Ferretti y P. Asea (1996): *On the Ineffectiveness of Tax Policy in Altering Long-Run Growth*, Discussion paper, N° 1378, Londres, Centro de Investigación sobre Políticas Económicas.

- Muten, L. (1994): International experience of how taxes influence the movement of private capital, *Tax Notes International*, vol. 8, N° 11, Arlington, Virginia, Tax Analysts.
- Naciones Unidas (2001): *Report of the Secretary-General to the Preparatory Committee for The High-Level International Intergovernmental Event on Financing for Development*, Washington, D.C.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1998): *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, París.
- Owens, J. y J. Sasseville (1997): *Emerging Issues in Tax Reform*, Tax Notes International, Arlington Virginia, Tax Analysts.
- Pechman, J. A. (1987): *Federal Tax Policy*, 5ª edición, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Peroni, R. J. (1997): Back to the future: A path to progressive reform of U.S. international income tax rules, *Inter-American Law Review*, vol. 51, N° 4, Miami, Estados Unidos, Universidad de Miami.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1997): *Informe sobre desarrollo humano 1997*, Nueva York.
- Razin, A. y E. Sadka (1991): International tax competition and gains from tax harmonization, *Economics Letters*, vol. 37, N° 1, Amsterdam, North Holland Co.
- Rodrik, D. (1997): *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Sen, A. (1997): Development thinking at the beginning of the XXI century, en L. Emmerij (ed.), *Economic and Social Development in the XXI Century*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Subbarao, K. y otros (1997): *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Tanzi, V. (1995): *Taxation in an Integrating World*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- The Economist* (1998): Meltdown in Russia, Londres, The Economist Newspaper Limited, 29 de agosto.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1996): *World Investment Report 1996. Investment, Trade and International Policy Arrangements*, Ginebra.
- Unión Europea (1998): *Conclusions of the ECOFIN Council Meeting on 1 December 1997 Concerning Taxation Policy*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Vernon, R. (1998): *In the Hurricane's Eye*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Viherkentta, T. (1991): *Tax Incentives in Developing Countries and International Taxation*, Boston, Kluner Law International.

# Las economías *pequeñas de* América Latina *y el Caribe*

---

**Hubert Escaith**

*División de Desarrollo*

*Económico,*

*CEPAL*

*hescaith@eclac.cl*

La población, los recursos naturales y el tamaño del mercado interno han sido los componentes tradicionales de la ecuación que determina la riqueza de las naciones según los economistas clásicos. Los nuevos rumbos de investigación abiertos por las teorías del crecimiento endógeno y los resultados de estudios estadísticos comparativos sobre los factores determinantes de este crecimiento han reactivado el interés en las relaciones entre efectos de escala, tamaño de los mercados y papel del comercio internacional en el crecimiento económico de las economías pequeñas. En el contexto de una globalización cada vez mayor, estas economías se hallan confrontadas a una serie de desafíos y oportunidades en que su pequeña dimensión económica se considera generalmente una desventaja. Las deseconomías de escala aumentan sus costos de producción mientras que la menor diversificación de sus exportaciones las torna extremadamente vulnerables a las perturbaciones (*shocks*) de origen externo. Todos estos factores adquieren tanto más importancia cuanto que el comercio se ha convertido en uno de los factores claves del desarrollo económico, como lo indica el aumento notorio de la participación de las importaciones y exportaciones en el PIB a partir del segundo lustro de los años ochenta. La función central del comercio intrarregional o del mercado norteamericano como motores de las exportaciones no tradicionales exagera la importancia de la competitividad-precio y, por ende, de los programas de subvenciones o exenciones para asegurar la salida a estos mercados. Para los pequeños países en desarrollo de la región que sufren desventajas relativas, el éxito dependería, por lo tanto, de las condiciones preferenciales de sus relaciones con sus principales socios comerciales desarrollados, es decir, América del Norte y, para los países en desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico (grupo ACP), la Unión Europea. Por otra parte, una especialización excesiva en función de un gran mercado regional (Estados Unidos o Brasil) entraña riesgos que merecen considerarse.

## I

## Principales características económicas

No existe una definición universalmente aceptada de lo que es una economía pequeña. Los análisis teóricos emplean a menudo como definición el hecho de tener o no tener influencia en la formación de los precios internacionales. Una caracterización similar, y más útil desde el punto de vista de la economía política, identifica a las economías pequeñas como aquéllas que carecen de autonomía para tomar decisiones de política económica y deben ajustarse al contexto creado por las políticas económicas de las grandes economías: ésta es en particular la que emplea De Sierra, coord. (1994). Definiciones de esta índole tienen poca utilidad para la investigación empírica, porque son difíciles de observar y medir. Por razones prácticas, generalmente el tamaño de una economía se mide en función de su población, superficie o ingreso interno (Damijan, 1997). Por su parte, Gutiérrez (1996) señala que en América Latina hay una fuerte correlación entre los diversos indicadores que suelen emplearse en la literatura y que una clasificación en términos de población permite ordenar, de manera simple pero claramente aceptable, las economías de la región.

Si se utiliza una definición de pequeña economía basada en la población (10 millones de habitantes o menos a comienzos de los años noventa),<sup>1</sup> la mayoría de las economías de América Latina son pequeñas: todas las del Caribe (excepto Cuba), las del Istmo centroamericano, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Muchas islas caribeñas tienen un tamaño muy reducido, menos de un millón de habitantes (a veces no llegan a cien mil personas), lo que acentúa su especificidad y las hace especialmente vulnerables (cuadro 1).

No obstante, todas son muy diferentes en términos de recursos naturales, ingreso per cápita, cultura y sociedades, lo que obliga a poner en perspectiva las conclusiones generales que se formulan más adelante, a fin de evitar todo reduccionismo excesivo.

### 1. Crecimiento y competitividad

La literatura reciente sobre las economías de escala y el crecimiento endógeno de las economías abiertas tiende a considerar la estrechez del mercado interno como una desventaja, al menos en las etapas iniciales del desarrollo. La apertura de los mercados externos que permite la globalización debería en principio propender a que estas economías compensaran tal restricción. No obstante, no existe unanimidad sobre los resultados de la apertura comercial y el libre comercio cuando los socios comerciales son demasiado asimétricos en cuanto a tamaño y nivel de desarrollo. Tanto la teoría como la práctica tienden a indicar que ciertos países se desvían hacia vías lentas y se especializan en mercados regresivos, mientras que otros aprovechan los mercados externos para desarrollar una especialización dinámica (Ros, 2000).

Dentro del conjunto de países en desarrollo, las “economías grandes” ostentan un ingreso per cápita notoriamente más elevado que el de las “economías pequeñas”; en cambio, las “economías muy pequeñas” tienen un ingreso medio por habitante comparable al de las economías más grandes. Las mismas relaciones se obtienen cuando se examinan las tasas de crecimiento. Al parecer, las economías pequeñas (pero no las muy pequeñas) adolecen de ciertas desventajas comparativas (Salvatore, 1997). Según este autor, tales desventajas dependen del nivel de desarrollo y tienden a desaparecer cuando se analizan las economías desarrolladas. Estos resultados se repiten, si bien atenuados, en América Latina y el Caribe. En los veinte últimos años, las economías muy pequeñas (menos de un millón de habitantes en 1990) han tenido una tasa de crecimiento del ingreso por habitante al menos comparable, si no más elevado, que los países de tamaño mediano o grande (más de 10 millones de habitantes). Las pequeñas economías (entre 1 y 10 millones de habitantes) han registrado en general un crecimiento menor que los otros dos grupos.

□ El autor agradece a los participantes del coloquio internacional organizado en septiembre de 2000 por el Centre de Recherche sur l'Amérique Latine et les Caraïbes (CREALC) en Aix-en-Provence, Francia, sobre las relaciones Europa-América Latina y la globalización, así como a los colegas de la CEPAL, en particular Len Ishmael, José Antonio Ocampo y Esteban Pérez, quienes enriquecieron con sus comentarios las versiones anteriores que sirvieron de base para elaborar este artículo. Las opiniones aquí vertidas son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la CEPAL.

<sup>1</sup> Criterio muy relativo: 20 años antes, el límite habría sido de 6.1 millones para un grupo similar de países latinoamericanos (Real de Azúa, 1977); hoy es de 13 millones y Cuba se consideraría ahora una economía pequeña (cuadro 1).

CUADRO 1

## América Latina y el Caribe: Selección de indicadores demográficos y económicos

Período o año	Población	Tasa media anual	Densidad de	PIB por habitante	Tasa media anual		Comercio
	(miles de habitantes)	de crecimiento demográfico	población (habitantes/km <sup>2</sup> )	(dólares con paridad de poder adquisitivo)	de crecimiento del PIB	1991	exterior (% del PIB)
	2000	1991-2000	2000	1998	1981	1991	2000
América Latina y el Caribe (total) <sup>a</sup>	519 752	1.7	25.0	6 340	1.2	3.3	43.4
Países (por tamaño de la población)							
St. Kitts y Nevis	41	-0.3	113.4	9 790	5.8	4.1	128.5 <sup>b</sup>
Antigua y Barbuda	68	0.6	152.0	8 890	6.1	3.3	157.7 <sup>b</sup>
Dominica	71	0.0	97.3	4 777	4.4	2.1	115.7 <sup>b</sup>
Granada	94	0.3	282.9	5 557	4.9	3.5	99.3 <sup>b</sup>
San Vicente y las Granadinas	116	0.9	290.3	4 484	6.5	3.2	121.5 <sup>b</sup>
Santa Lucía	154	1.3	249.2	4 897	6.8	2.2	133.1 <sup>b</sup>
Belice	241	2.6	10.5	4 367	4.5	4.1	101.9 <sup>b</sup>
Barbados	270	0.5	617.7	...	1.1	1.4	130.4 <sup>b</sup>
Surinam	417	0.4	2.6	...	0.5	1.7	...
Guyana	861	1.0	4.3	3 139	-2.9	5.3	203.3 <sup>b</sup>
Trinidad y Tabago	1 295	0.7	250.5	7 208	-2.6	3.0	97.7 <sup>b</sup>
Jamaica	2 583	0.9	237.9	3 344	2.2	0.1	111.7 <sup>b</sup>
Panamá	2 856	1.8	37.1	4 925	1.4	4.4	146.8
Uruguay	3 337	0.7	18.8	8 541	0.0	3.0	38.0
Costa Rica	4 023	2.8	69.1	5 812	2.2	5.0	94.6
Nicaragua	5 071	2.9	39.5	1 896	-1.5	3.3	117.8
Paraguay	5 496	2.7	13.1	4 312	3.0	2.2	81.2
El Salvador	6 276	2.1	292.4	4 008	-0.4	4.6	66.3
Honduras	6 485	2.9	55.0	2 338	2.4	3.1	101.5
Bolivia	8 329	2.4	7.3	2 205	0.2	3.8	41.8
Haití	8 357	1.9	277.5	1 379	-0.5	-1.0	47.0
República Dominicana	8 396	1.8	170.6	4 337	2.4	6.3	100.9
Cuba	11 199	0.5	101.1	...	3.7	-1.4	...
Guatemala	11 385	2.7	99.6	3 474	0.9	4.1	47.6
Ecuador	12 646	2.1	44.0	3 003	1.7	1.7	77.3
Chile	15 211	1.5	19.8	8 507	3.0	6.6	60.8
Venezuela	24 170	2.2	26.3	5 706	-0.7	2.0	51.1
Perú	25 662	1.8	19.4	4 180	-1.2	4.2	33.2
Argentina	37 032	1.3	13.2	11 728	-0.7	4.2	23.1
Colombia	42 321	1.9	39.3	5 861	3.7	2.6	36.5
México	98 881	1.7	50.2	7 450	1.9	3.5	65.0
Brasil	170 693	1.4	19.6	6 460	1.6	2.6	23.1

Fuente: CEPAL y Banco Mundial.

<sup>a</sup> Incluye Antillas Neerlandesas, Aruba, Bahamas, Islas Vírgenes, Montserrat y Puerto Rico.

<sup>b</sup> Sólo comercio de bienes, 1998.

De hecho, en un período prolongado, sólo las economías muy pequeñas registraron un aumento significativo del producto por habitante, mientras que en las medianas y grandes la recuperación del crecimiento en los años noventa fue apenas suficiente para compensar las pérdidas sufridas 10 años antes como consecuencia de la política de endeudamiento de los años setenta y de la crisis económica que la siguió (cuadro 2). En el grupo de 14 países pequeños, el ingreso

medio per cápita en el año 2000 fue inferior al de 1980, de modo que para ellos la famosa década perdida habría durado veinte años. En ocho países de este grupo dicho indicador declinó en el período 1981-2000, lo que afectó particularmente a Haití y Nicaragua (2.6% y 1.7% de caída media anual del PIB por habitante, respectivamente). El factor tamaño es sólo uno de muchos que pueden influir en la tasa de crecimiento y, por lo tanto, es necesario verificar la acción de esas otras



CUADRO 2

**América Latina y el Caribe: Evolución del ingreso y el tamaño económico, 1981-2000**

Países	PIB por habitante, 1990 <sup>a</sup>	Tasa de crecimiento anual del PIB por habitante		
		1981-1990	1991-2000	1981-2000
<i>Total<sup>b</sup></i>	...	-0.9	1.5	0.3
De América Latina <sup>b</sup>	...	-0.9	1.5	0.3
Del Caribe <sup>b</sup>	...	-0.9	1.0	0.0
Con más de 10 millones de habitantes <sup>c</sup>	7 029	-0.5	1.5	0.5
Con 1 a 10 millones de habitantes <sup>c</sup>	4 056	-1.2	1.1	-0.1
Con menos de 1 millón de habitantes <sup>c</sup>	6 655	3.1	2.4	2.7

Fuente: Cuadro 1.

<sup>a</sup> Dólares con paridad de poder adquisitivo.

<sup>b</sup> Promedio ponderado por el PIB.

<sup>c</sup> Promedio simple.

CUADRO 3

**América Latina y el Caribe: Evaluación empírica de los determinantes del crecimiento**

Variable	Coefficiente	Estadística t
Constante	3.237	0.96
Población media en 1971-1975 (logaritmo)	0.261	2.02
Proporción de población rural, promedio 1971-1975	-0.033	-2.50
Ingreso per cápita al comienzo de cada subperíodo de cinco años	-0.001	-7.71
Coefficiente de inversión (respecto al PIB)	0.060	1.94
Variación de las exportaciones de los países en desarrollo a la OCDE	0.175	8.51
Importancia de los sectores primarios en el PIB	-0.125	-4.16
Variación del coeficiente de exportaciones (respecto al PIB)	0.127	2.46
Participación de las reservas en divisas en M2	0.007	1.72
Saldo presupuestario (respecto al PIB)	0.154	2.97
Fluctuaciones del tipo de cambio real	-0.097	-4.55
Variación de la proporción del crédito destinado al sector privado	0.037	2.83
Índice medio de reforma estructural, al comienzo de cada subperíodo	0.084	0.93
Cuadrado de este mismo índice medio, al comienzo de cada subperíodo	-0.001	-1.19
Variación del índice medio de reforma durante cada subperíodo	-0.097	-2.88

Fuente: Cálculos del autor. Origen y descripción de los datos: Escaith y Morley (2000).

<sup>a</sup> Variación anual del PIB per cápita.

<sup>b</sup> Método de los mínimos cuadrados ordinarios, ponderados y corregidos para tener en cuenta la heteroscedasticidad. R-2: 0.83, con 85 observaciones (17 países, cinco subperíodos de cinco años entre 1971 y 1996).

causas posibles para aislar la contribución específica del tamaño del país. Con este fin, se estimó una ecuación que incorpora los diversos otros factores identificados por Escaith y Morley (2000) para un panel de 17 países de la región durante el período 1971-1996, que excluye a las economías muy pequeñas. Si bien se suscriben las advertencias de esos autores en cuanto a los límites de este tipo de análisis, los resultados (cuadro 3) tienden a indicar que, a igualdad de condiciones,<sup>2</sup> los países grandes tuvieron una tasa de crecimiento del producto per cápita superior.

Las desviaciones observadas respecto a las predicciones de la teoría neoclásica, neutras en cuanto al efecto tamaño, se deben sobre todo a consideraciones microeconómicas. Con un mercado interno reducido hay ciertas economías de escala y complementarie-

<sup>2</sup> Entre los demás factores, la evolución del comercio internacional y la estabilidad del marco macroeconómico interno son los más determinantes. Las reformas estructurales no han tenido un efecto global significativo, pero la falta de progresividad en su aplicación ha tenido claramente un impacto negativo.

dades que no pueden lograrse, lo que implica mayores costos relativos y una menor competitividad. Estos costos, que afectan tanto al sector público como al privado, adoptan diversas formas que pueden resumirse de la manera que se expone a continuación.

a) *Indivisibilidad, bienes públicos e infraestructura*

La mayoría de los servicios públicos se caracteriza por su indivisibilidad, lo que implica para los países pequeños que su costo por habitante es generalmente elevado. Además, como veremos más adelante, la estructura incompleta o deficiente de los mercados obliga a menudo al Estado a asumir un papel importante en la economía. Por lo demás, la participación del gasto público corriente en el PIB y el coeficiente de tributación tienden a disminuir con el tamaño de las economías. La necesidad de mantener controlado el gasto del Estado implica también que la cobertura y calidad de estos servicios a menudo dejan que desear.

b) *Tamaño de las empresas y costos de producción*

Las empresas privadas encaran los mismos problemas, ya que la estrechez del mercado interno impide aprovechar los rendimientos de escala. Esto es particularmente válido para el sector de bienes y servicios no transables, para el cual el mercado es por definición interno. Estas desventajas son menos acentuadas en el caso de los sectores de bienes y servicios transables, pues las exportaciones permiten compensar la estrechez del mercado interno. Sin embargo, incluso en este contexto de apertura es difícil lograr economías de escala, ya que incluso las “empresas grandes” de los países pequeños son chicas en comparación con sus competidoras regionales y, como muchas empresas pequeñas, tienen dificultades para seguir el ritmo del progreso tecnológico. Además, deben integrar en sus procesos productivos bienes y servicios no transables producidos localmente a precios que suelen ser muy superiores a los de sus competidores internacionales. En estas circunstancias, una inserción exitosa en los mercados regionales o internacionales pasa por una especialización suficiente para alcanzar una masa crítica. Esta especialización suele hacerse en detrimento de la complementariedad con el resto de la economía nacional.

c) *Estructura de los mercados*

La estrechez de los mercados y lo que esto implica en términos de competitividad tiene consecuencias importantes para la organización de los mercados in-

ternos. La existencia de empresas viables en los sectores expuestos a la competencia externa es más reducida, debido a los altos costos unitarios de producción. En los sectores protegidos tiende a predominar una estructura monopolística poco cuestionada dado que los costos iniciales para acceder a esos mercados pequeños son relativamente importantes comparados con los ingresos previsible.

Esta tendencia monopolística de los mercados internos exige una intervención pública —sea espontánea, sea forzada del exterior por los acuerdos comerciales multilaterales— para corregir las fallas del mercado y regular la competencia. Ahora bien, por razones financieras y falta de especialistas, la entidad pública local rara vez es capaz de asumir las complejas implicaciones legales y técnicas de una regulación de esta especie. Las consecuencias en términos de menor eficiencia de los mercados crean entonces una situación subóptima desde un punto de vista económico.

Tanto la estrechez del mercado laboral como la menor diversificación de las actividades productivas acarrearán costos importantes de fricción y ajuste. En períodos de crecimiento, las empresas tienen dificultades para contratar la mano de obra calificada necesaria. En cambio, en situaciones recesivas, las alternativas de empleo son reducidas dado que las actividades son poco diversificadas. El desempleo inducido se reabsorbe con dificultad y las perturbaciones tienden a ser persistentes.<sup>3</sup> Este último aspecto tiene especial importancia cuando se consideran los costos sociales de una eventual reestructuración productiva que impondría una apertura al libre comercio.

d) *Gobernabilidad*

El tamaño reducido de los mercados, por otra parte, ofrece ventajas vinculadas con las diseconomías de escala en términos de costos de transacción y supervisión. En un contexto en que la información sobre los socios comerciales (clientes, proveedores) es de fácil acceso, los costos asociados a la asimetría de información y al riesgo moral disminuyen. La reputación y la presión del medio para comportarse según las normas éticas convenidas sustituyen en parte la necesidad de implantar un sistema formal de regulación y vigilancia. El menor tamaño de la población obra asimismo a favor de una mayor cohesión social y una mayor

<sup>3</sup> Las economías pequeñas se caracterizan además por una fuerte emigración de su mano de obra.

participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública.<sup>4</sup> No obstante, estas ventajas sólo serán fructíferas si se reúne un mínimo de condiciones de gobernabilidad, lo que está lejos de ocurrir en la región.<sup>5</sup>

## 2. Vulnerabilidad

Más allá de las diferencias de nivel de desarrollo o crecimiento, las economías pequeñas como grupo son intrínsecamente más vulnerables a las perturbaciones externas. De hecho, la vulnerabilidad es una de las dimensiones principales del análisis de las relaciones entre tamaño y bienestar económicos en el contexto de las economías abiertas, a tal punto que muchos países pequeños han tratado —sin éxito hasta ahora— de introducir esta noción como criterio alternativo de diferenciación en la cláusula de habilitación que amplía el trato reservado a los países menos adelantados en los acuerdos de la OMC. Cabe distinguir tres factores interdependientes que responden a las dimensiones geográfica, demográfica y económica.

La conjunción de las dimensiones geográfica y demográfica se traduce en mayores densidades de población que incrementan la presión sobre los recursos naturales, amenazando el frágil ecosistema. Haití es el ejemplo más extremo, pero la vulnerabilidad ecológica está presente en muchas economías pequeñas de la región, cuya localización en regiones tropicales sujetas a desastres naturales (huracanes, fenómenos sísmicos o volcánicos) complica aun más el problema. Estos desastres naturales son recurrentes y cada episodio afecta a un gran porcentaje de la población y puede llegar incluso a incluir la totalidad del territorio. En ciertas islas del Caribe, los daños infligidos a la infraestructura y la actividad productiva pueden sobrepasar el valor del PIB. En esta situación, la capacidad de las autoridades nacionales para encarar la urgencia de la situación y asumir los costos de la reconstrucción es irrisoria.

En cuanto al aspecto específico de la vulnerabilidad social, se debe prestar especial atención a las pequeñas islas en desarrollo del Caribe, utilizadas a veces como puntos de tránsito o de lavado de dinero por los traficantes internacionales de drogas. La crimina-

lidad interna vinculada al comercio y el consumo de estupefacientes socava los sistemas judicial y financiero, y corrompe por último el conjunto de las instituciones involucradas en la gobernabilidad. La fragilidad social de estas islas y sus efectos en la gobernabilidad se agudizan todavía más debido a las fracturas sociales y culturales arraigadas en sociedades donde existe una distribución desigual del ingreso y brechas difíciles de reducir basadas en la etnia o la religión.

La dimensión económica de la vulnerabilidad de las pequeñas economías está estrechamente ligada a la importancia relativa del comercio internacional y a la escasa diversificación de sus exportaciones. El coeficiente de apertura comercial (importaciones más exportaciones de bienes y servicios) de las economías pequeñas de América Latina y el Caribe llega al 85% del PIB, comparado con sólo 30% en las demás economías de la región (CEPAL, 1996). Además, estas exportaciones se concentran en un pequeño grupo de productos y mercados, lo que hace muy volátil el ingreso de divisas provenientes de las ventas externas. Dado que el coeficiente de apertura es muy elevado y que estas economías pequeñas son extremadamente dependientes de las importaciones para satisfacer el grueso de su demanda interna, las fluctuaciones del ingreso de exportación —en general insuficiente incluso en períodos normales para financiar las importaciones— tienen un impacto significativo sobre la actividad interna y la generación del ingreso interno.

La naturaleza preferencial del acceso de los productos de exportación a los mercados europeo y estadounidense (acuerdos de Lomé, Iniciativa de la Cuenca del Caribe) los torna además dependientes de la continuidad de las preferencias unilaterales acordadas. Ahora bien, el espíritu mismo de estas preferencias se ve cada vez más cuestionado por las nuevas reglas que rigen el comercio internacional desde el término de la Ronda Uruguay.

La especialización en productos sensibles, como los agrícolas, textiles y vestuario, hace que los mercados de exportación sean vulnerables a las reacciones proteccionistas de las economías desarrolladas. Además, las manufacturas exportadas por los países de Centroamérica y el Caribe (provenientes de maquiladoras) tienen poca densidad de capital, lo que permite que las empresas de subcontratación se trasladen fácilmente y sean muy sensibles a pequeñas variaciones de los costos comparativos de producción.

Sin embargo, esta gran vulnerabilidad a las perturbaciones externas de origen comercial se compensa con una relativa inmunidad a aquéllas de origen

<sup>4</sup> Ya Aristóteles mencionaba esta cohesión como una fuerza de los Estados, noción retomada en reiteradas ocasiones por los autores del siglo XVIII (Real de Azúa, 1977).

<sup>5</sup> Como atestiguan las guerras civiles que han aislado Centroamérica, los conflictos étnicos y religiosos en el Caribe y las fracturas de la sociedad ecuatoriana.

financiero, que han sido la causa principal de las últimas crisis económicas en América Latina. Gracias al escaso desarrollo de sus mercados financieros, las economías pequeñas no han atraído el interés de los capitales especulativos, que por la amplitud de sus flujos y su volatilidad han sido la causa de grandes variaciones tanto de los precios relativos —mediante las desviaciones del tipo de cambio real— como de la transferencia de ingresos.

Nótese que la gran vulnerabilidad externa, de origen comercial, inherente a las economías pequeñas de la región, las ha llevado a adoptar políticas macroeconómicas generalmente más prudentes que las de sus vecinos. Gracias a este conservadurismo relativo y a su aislamiento de los movimientos especulativos de capitales, durante los veinte últimos años las fluctuaciones observadas del crecimiento de las pequeñas economías de la región son en general inferiores a las registradas en los países de mayor tamaño. Este resultado confirma también que la coherencia y calidad de la política macroeconómica han contribuido de manera importante a los resultados del crecimiento a largo plazo, observado en el conjunto de la región durante los treinta últimos años (Escaith y Morley, 2000).

### 3. Políticas económicas

Tanto su tamaño como su apertura al exterior imprimen un carácter distintivo a las políticas económicas seguidas por las economías pequeñas de la región. Más que a una opción voluntaria, este carácter responde a los escasos márgenes de maniobra que se asocian a mercados internos incompletos y a una apertura al exterior que incluye no sólo el comercio, sino también los mercados cambiarios. La estrechez de los mercados financieros locales y la precariedad del ahorro interno refuerzan el “trilema” clásico de las economías abiertas, en que el libre comercio, la estabilidad del tipo de cambio y la autonomía de la política monetaria son objetivos globalmente incompatibles. En estas condiciones, es muy difícil que frente a una perturbación recesiva las autoridades nacionales atenúen la demanda interna mediante una expansión del financiamiento interno, sin correr el riesgo de desestabilizar la economía.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> No obstante, esta menor capacidad de reacción de la política macroeconómica frente a las perturbaciones externas no se traduce en una mayor fluctuación de las tasas de crecimiento, gracias por cierto al aislamiento de las pequeñas economías de los flujos de capitales especulativos.

La estabilidad del tipo de cambio es uno de los objetivos primordiales en estas pequeñas economías tan abiertas al comercio internacional, y en ellas las fluctuaciones del tipo de cambio real son menores que en sus vecinos de mayor tamaño. Durante el período 1989-2000, la desviación típica de los índices del tipo de cambio (normalizados a un valor 100 para 1995) fue de 11 para las economías pequeñas, comparada con 21 para los demás países. La mayoría de las economías pequeñas ha mantenido un tipo de cambio fijo mucho después del término del patrón dólar definido en Bretton Woods. Si bien entre los países centroamericanos Costa Rica fue el primero en devaluar (diciembre de 1980), éste fue un caso aislado y las paridades fijas siguieron siendo la norma durante los años ochenta, a expensas de una multiplicidad de tipos de cambio, restricciones no arancelarias a las importaciones y la acumulación de desequilibrios crecientes de la balanza de pagos. En el Caribe, las principales economías (Jamaica, Guyana, Trinidad y Tabago, República Dominicana, Haití) trataron también de mantener su paridad cambiaria a pesar de alarmantes desequilibrios internos y externos, que finalmente provocaron devaluaciones sobre la marcha y la aplicación de programas de ajuste.

Sin embargo, las economías más pequeñas del Caribe han logrado conservar una paridad estable (primero con la libra, luego con el dólar), dentro del marco de un régimen normal de tipo de cambio fijo (Barbados, Bahamas, Belice), o de un sistema monetario de conversión administrado por el Banco Central del Caribe Oriental, que reúne a seis países. Esta estrategia sólo ha sido posible gracias al conservadurismo de la política macroeconómica y de las transferencias de recursos, sea directas (ayuda al desarrollo), sea mediante el sesgo de los acuerdos comerciales preferenciales (protocolos específicos de los acuerdos de Lomé con la Comunidad Europea). En América del Sur, por razones geográficas e históricas, la política macroeconómica de las pequeñas economías durante los años ochenta se mantuvo cercana a la seguida por sus vecinos de mayor tamaño. En general, ahí también se practicó el anclaje del tipo de cambio en los esfuerzos de estabilización de los años noventa.

La política fiscal es asimismo poco autónoma, debido a la fragilidad de las finanzas públicas y su dependencia externa. Por un lado, los países pequeños tienen en general un déficit presupuestario más elevado que sus vecinos de mayor tamaño. Por otro, el ingreso corriente del gobierno proviene en gran parte del

comercio exterior. A ello cabe agregar que en los países pequeños de menor desarrollo relativo, la inversión pública se basa en una ayuda externa proporcionalmente más elevada en relación al contexto regional.

En el cuadro 4 se observa que los países más vulnerables a las fluctuaciones económicas, según la doble clasificación de déficit fiscal y dependencia externa, corresponden casi todos a economías pequeñas. Así, en éstas la política macroeconómica sigue siendo muy reactiva, y más que en otros lugares apunta a controlar la inflación y preservar la estabilidad nominal del tipo de cambio, dos objetivos muy interdependientes en esta clase de economías. Por lo demás, los hechos demuestran que las economías pequeñas tienen menos problemas de inflación o devaluación que sus socios regionales de mayor tamaño (CEPAL, 1996).

No obstante, estas limitaciones estructurales a la utilización activa y autónoma de la política macroeco-

nómica de corto plazo no implican renunciar a una política de desarrollo. Así, las restricciones fiscales no han impedido que ciertas economías pequeñas —en particular Costa Rica y las del Caribe anglohablante— establezcan programas de inversión en capital humano (salud y educación) o apliquen los instrumentos fiscales de una política agresiva de exportación.

Como no pueden financiar costosos programas de ayuda al desarrollo industrial, muchas economías pequeñas han acordado subvenciones a la inversión productiva en forma de exención de impuestos, tanto directos como indirectos. Esto ocurre en particular en el caso de las actividades de maquila que se han instalado en las zonas francas, tanto en Centroamérica como en el Caribe. Algunos países han coparticipado en el desarrollo de la infraestructura necesaria para las nuevas actividades, como fue el caso en la República Dominicana dentro del marco de su programa de fomento del turismo. Estas acciones representan costos

CUADRO 4

**América Latina y el Caribe: Situación presupuestaria y dependencia de los ingresos aduaneros**  
(Promedios 1995-1999)

	Saldo presupuestario	Superávit o leve déficit <sup>a</sup>	Déficit moderado <sup>b</sup>	Déficit importante <sup>c</sup>
Dependencia de los ingresos aduaneros:				
Reducida		Trinidad y Tabago	El Salvador México	Bolivia Brasil Costa Rica Uruguay
Moderada		Chile	Argentina Barbados Guatemala Panamá Paraguay Perú	Ecuador Guyana
Alta		República Dominicana	Antillas Neerlandesas St. Kitts y Nevis Santa Lucía San Vicente y las Granadinas Venezuela	Antigua y Barbuda Bahamas Belice Colombia Dominica Granada Haití Honduras Nicaragua Jamaica

Fuente: Escaith e Inoue (2001).

<sup>a</sup> Excedente presupuestario o déficit inferior a 1% del PIB.

<sup>b</sup> Déficit comprendido entre 1% y 2% del PIB.

<sup>c</sup> Déficit medio superior a 2% o altamente inestable.



importantes, en términos de gasto presupuestario o impuestos no percibidos.<sup>7</sup>

Sin embargo, estos programas de incentivos son a menudo necesarios para contrapesar las deficiencias estructurales (deseconomías de escala, costos de externalidades) propias de las pequeñas economías, que como hemos visto aumentan los costos de producción y menoscaban la competitividad internacional de las producciones locales. El hecho es que ellos fueron muy a menudo la clave del éxito de los programas de diversificación de exportaciones no tradicionales de las economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe (Stallings y Peres, 2000).

## II

### Desafíos y oportunidades

#### 1. Globalización, libre comercio e integración regional

Según la ortodoxia económica, se supone que las economías pequeñas son las principales beneficiarias del libre comercio: los partidarios de la globalización sostienen que las desventajas derivadas del tamaño pueden ser reabsorbidas por la integración regional y la internacionalización de las actividades productivas. La apertura de los mercados permite superar estas desventajas ya que los países pequeños, gracias a una menor inercia estructural, estarían en mejores condiciones de mostrar la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones de la competencia internacional, en la medida en que sus gobiernos adopten las políticas “adecuadas”. Lamentablemente, estas perspectivas optimistas son muy inciertas, y una ojeada a la literatura teórica sobre el impacto del libre comercio en el bienestar económico no permite determinar un consenso sobre sus consecuencias para las pequeñas economías (Escaith y Pérez, 1999). Rodríguez y Rodrik (1999), tras hacer una lectura crítica de los trabajos empíricos publicados sobre el tema, concluyen que sus resultados no son más convincentes.

Dicho en forma más concreta, muchos dirigentes de las pequeñas economías han formulado reservas

Las nuevas condiciones del mercado internacional, en particular las normas definidas dentro del marco de la Ronda Uruguay y los acuerdos internacionales y multilaterales que emanaron de ella, tienen particular importancia para estas economías, en las cuales la estabilidad de las finanzas públicas depende de aranceles aduaneros en vías de reducción y la inserción en la economía internacional depende de subsidios a la exportación cuyo uso disminuye cada vez más. La calidad de esta inserción y las condiciones en que opera presentan desafíos, pero también oportunidades, que condicionan en buena parte la definición de las opciones de política económica.

sobre la capacidad de sus países para beneficiarse plenamente de la iniciativa de crear una gran Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), como corolario del proceso iniciado en la primera Cumbre de las Américas realizada en 1994 para fomentar la integración comercial del conjunto de economías del continente. Las limitaciones estructurales que confrontan las pequeñas economías reducen, según ellas, los beneficios potenciales que podrían alcanzar sus (pequeñas) empresas con la ampliación de los mercados de exportación, mientras que el aumento de la competencia de grandes empresas externas las hace temer por su supervivencia.

Estas dudas no deben ocultar los beneficios netos que pueden aportar los nuevos flujos de comercio e inversión, en particular si se toman en cuenta los costos de oportunidad de la no integración. De hecho, las pequeñas economías de Centroamérica y el Caribe no tienen muchas opciones alternativas a la de integrar el ALCA, entidad que debería resultar de la suscripción (prevista para 2005) de este acuerdo de libre comercio: si rehúsan someterse a las reglas del libre comercio, correrían el riesgo de aislarse de los mercados que hoy constituyen la parte más importante y más dinámica de sus exportaciones. Si bien estos países se benefician hoy de un trato aproximado —aunque todavía con muchas restricciones— al de México en sus exportaciones a los Estados Unidos, excluirse del ALCA implicaría que estos privilegios, acordados unilateralmente, podrían ser revocados también unilateralmente. La mera existencia de esta posibilidad reduciría las

<sup>7</sup> Por ejemplo, en la República Dominicana los fondos de apoyo al desarrollo de la infraestructura hotelera ascendieron a 1.1% del PIB en 1986, mientras que los ingresos no percibidos por concepto de impuestos exentos oscilaron, según los años, entre 5% y 9% del ingreso fiscal en Costa Rica (Escaith e Inoue, 2001).



ventajas que pudieran obtener de la liberalización del comercio, y, sobre todo, de los movimientos de inversiones.

## 2. Costos y beneficios previstos

Desde el punto de vista de una economía pequeña, al sopesar los costos y beneficios potenciales se deberían considerar los aspectos que se enumeran a continuación.

### a) *Creación versus desviación del comercio*

El caso es clásico y se refiere a la existencia de barreras arancelarias que desvían los flujos de comercio existentes a favor de otro miembro de la zona de libre comercio y en detrimento de socios externos inicialmente más competitivos. En tal contexto, y considerando el conjunto de los costos de transacción, la formación de una zona de libre comercio entre socios comparables debería en teoría ser beneficiosa, siempre y cuando esta zona siguiera las líneas dictadas naturalmente por la proximidad (bloques naturales). Esta proximidad de hecho permite minimizar los efectos de desviación. Los bloques *contra natura* (es decir, que engloban a socios improbables o separados por grandes costos de transacción) son menos susceptibles de contribuir al mejoramiento del bienestar económico de las poblaciones (Frankel, Stein y Wei, 1995). Este último aspecto es potencialmente preocupante para pequeñas economías con costos elevados de transacción, sea por su insularidad (el caso del Caribe) o, al contrario, por su mediterraneidad (Bolivia y Paraguay). Este esquema se torna —por lo menos bajo ciertas hipótesis teóricas— aun más sombrío para estas economías pequeñas cuando se toma en cuenta la asimetría entre los socios comerciales. Dentro de un referente teórico de competencia imperfecta, los beneficios obtenidos de la adhesión a una zona de libre comercio estarían vinculados en último término al tamaño relativo de los socios: los países grandes se ven en general favorecidos en detrimento de las economías pequeñas.

No obstante, como ya se ha sugerido, las pequeñas economías realmente no tienen opción: la amenaza de una desviación del comercio es un costo para todo tercer país que puede asistir al colapso de su participación en el mercado si se mantiene fuera de una zona de libre comercio.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> La situación empero no es tan clara cuando se considera el conjunto de las relaciones comerciales. En el caso del Caribe en parti-

### b) *Asociación e inversión*

Integrar una zona de libre comercio no sólo permite al país ampliar sus mercados (creación de comercio), sino también reducir la incertidumbre sobre el acceso a esos mercados. Esta mayor seguridad debería traducirse a su vez en un gran estímulo de las inversiones destinadas a producir bienes y servicios exportables. No obstante, este beneficio previsto es también un presente griego, cuando las inversiones son muy específicas de los mercados elegidos e implican montos iniciales importantes o no recuperables. Como veremos más adelante, esta situación implica a la larga una pérdida de poder de negociación no carente de costos.

### c) *Externalidades positivas*

Las autoridades macroeconómicas de un país que tiene un pasado de inestabilidad pueden ganar credibilidad y reducir la percepción de riesgo-país uniéndose a socios más estables. Por el contrario, a causa del efecto de contagio, la entrada de muchos socios inestables puede representar un costo para los “buenos alumnos”; por eso suele exigirse un certificado de buena conducta macroeconómica como requisito para integrar una zona de esta índole.

Otros efectos inducidos son previsible, como la consolidación del proceso de reformas internas o la convergencia más rápida hacia normas de calidad reconocidas internacionalmente, lo que debería permitir la apertura de nuevos mercados fuera del ALCA (Europa, Japón). En la misma línea de razonamiento, la obligación de satisfacer criterios más estrictos de protección del medio ambiente debería llevar a abrir nuevos mercados, beneficiando también a las poblaciones locales. Estas externalidades pueden ser importantes para ciertos países, cuando la adhesión al ALCA permita ayudar a consolidar la adhesión de la comunidad nacional a la ejecución de programas de ajuste estructural y de reinserción sostenible en la economía mundial (Finger, Ng y Soloaga, 1998).

Dicho en forma más concreta, la pertenencia a una gran zona de libre comercio abre nuevas posibilidades de asociarse con países vecinos para realizar juntos grandes proyectos, sobre todo para la producción de servicios públicos especializados o particularmente

cular, que tiene un alto porcentaje de comercio con Europa, integrarse al ALCA podría traducirse en un gran efecto de desviación en contra de Europa y en una especialización excesiva en relación con los Estados Unidos. Sería entonces preferible que mantuviera un cierto equilibrio entre sus dos grandes socios comerciales.

costosos (como educación superior y formación profesional, infraestructura, regulación de mercados y otros).

d) *Dependencia*

El balance de costos y beneficios se vuelve todavía más complicado cuando se toma en cuenta la economía política y la relación de fuerzas.<sup>9</sup> Un primer elemento es la capacidad de cada país de manipular para su provecho las condiciones del intercambio mediante modificaciones unilaterales de los aranceles o la instauración de restricciones no arancelarias, en el caso de que estalle una guerra comercial en el seno de la zona de libre comercio. Como esta capacidad depende mucho de los tamaños respectivos, para una economía grande los beneficios potenciales de un conflicto abierto con un economía pequeña pueden sobrepasar con creces los costos inmediatos. Desde un punto de vista dinámico, las cosas se complican aun más para la economía pequeña, pues su grado de especialización en función de las relaciones comerciales con su socio mayor va a ser relativamente más elevado. Una vez que la especialización se torna irreversible, su poder de negociación puede reducirse a la nada (McLaren, 1997). Una figura teórica de este especie puede ser singularmente pertinente para caracterizar los fenómenos de industrialización basados en las actividades de subcontratación, como las que pueden observarse en ciertos países del Caribe y Centroamérica.

Sin embargo, los mismos modelos teóricos sugieren que, mientras la irreversibilidad no sea completa, la especialización no es una desventaja redhibitoria si el país grande atribuye un peso suficiente a los beneficios previstos del libre comercio (Park, 2000). Este aspecto teórico puede tener implicaciones interesantes para el país pequeño en términos de estrategia de negociación y alianza.

e) *Efectos del desfase entre costos y beneficios*

Desde una perspectiva teórica y práctica, generalmente se reconoce que los beneficios eventuales del libre comercio son difusos y de largo plazo, mientras que los costos son visibles en el corto plazo y afectan a algunos grupos bien específicos. Este último aspecto puede obrar, en particular, contra la adhesión a una zona de libre comercio (aunque, como ya se señaló, una vez creada la zona los exportadores de terceros países tienden a presionar por una adhesión de sus países a

fin de limitar los efectos de desviación). Desde otra perspectiva, la distribución asimétrica de costos y beneficios en el tiempo puede ser un factor crítico si se considera la gran vulnerabilidad de las pequeñas economías a las perturbaciones externas. En casos extremos, si la adhesión no se hace en forma gradual y si las perturbaciones se acumulan en los primeros años, la economía pequeña puede entrar en crisis y verse obligada a salir del acuerdo. De ahí la importancia de considerar explícitamente la vulnerabilidad cuando se estudia el grado de preparación de las economías para incorporarse a una zona de libre comercio.

### 3. Grados de preparación

La resultante de los costos y beneficios de la integración ya mencionados dependerá en gran parte del grado de preparación de estas economías para integrar una zona de libre comercio. Medir esa preparación es una manera de evaluar *ex ante* la capacidad de una economía dada de minimizar los costos y maximizar los beneficios. Uno de los primeros trabajos publicados en este sentido fue el de Hufbauer y Schott (1994). Una de las evaluaciones más completas de este grado de preparación (CEPAL, 1996) fue realizada como apresto a las negociaciones del ALCA y desarrollada en Escaith y Pérez (1999). La metodología de la CEPAL considera 55 indicadores, agrupados en cuatro categorías: elegibilidad, variables fundamentales, políticas y riesgos, subdivididas a su vez según su naturaleza (macroeconómica, comercial, etc.).

El estudio de estos indicadores confirma en general los análisis teóricos ya presentados. Las pequeñas economías no se diferencian de manera significativa de los países grandes en cuanto a su grado global de elegibilidad, pues sus dificultades fiscales y de balanza de pagos se ven compensadas por una mayor estabilidad monetaria y cambiaria. Su situación empeora, no obstante, si se consideran criterios no macroeconómicos, debido a los rezagos acumulados en la aplicación de las normas internacionales del derecho laboral o la protección del medio ambiente.

Como hemos visto, los países del Caribe y Centroamérica van a la zaga en sus reformas fiscales y siguen muy dependientes de los ingresos aduaneros. Estos aranceles generalmente son incluso más elevados y más dispersos que los de sus vecinos grandes, lo que implica una cierta propensión al proteccionismo. Asimismo, los indicadores fundamentales muestran en general un rezago de las economías pequeñas y exigen por ende un esfuerzo más sostenido de las políticas de ayuda a la reconversión y al desarrollo industrial.

<sup>9</sup> Para un análisis del proceso de integración regional en estos términos, véase en particular Dabène (1998).

Este rezago se explica a menudo por su nivel de desarrollo relativo o por las restricciones que impone el tamaño del mercado interno a la diversificación de la actividad industrial. Por ejemplo, la participación del sector agrícola en el PIB es en general más importante en las pequeñas economías, y sus exportaciones son menos diversificadas. Sin embargo, estos indicadores muestran una gran heterogeneidad vinculada en parte a las diferencias de desarrollo. Los países de Centroamérica (excepto Costa Rica) o los países pequeños de América del Sur (excepto Uruguay) presentan rezagos en la formación de su mano de obra, si se les compara con los del Caribe anglohablante. Estos últimos se benefician también de una mejor infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones (aunque sus costos sean altos).

### III

## Orientaciones y perspectivas

### 1. Política económica<sup>10</sup>

Reiteramos que la vulnerabilidad es una de las características centrales de las pequeñas economías. Reducirla debe ser una prioridad, tanto más cuanto que la integración comercial acompañada de una mayor libertad y de mejores garantías para el movimiento de capitales debería inducir una situación de inestabilidad durante el período de transición. Si la experiencia de las economías latinoamericanas grandes y medianas constituye un indicio, la entrada de capitales puede crear situaciones de recalentamiento de la demanda interna y de sobrevaluación del tipo de cambio que son perjudiciales tanto para la competitividad externa como para la estabilidad del desarrollo, y las expansiones y contracciones sucesivas encierran a la economía nacional en una trampa de débil crecimiento medio.

Resulta indispensable acumular reservas internacionales durante las fases expansivas (esterilizando a la vez el efecto monetario de dicha acumulación) a fin de atenuar la demanda interna durante todo el ciclo económico. Una mayor exposición al riesgo financiero, así como la tendencia a reforzar las normas inter-

Por último, es en su viabilidad y riesgo que las economías pequeñas se encuentran en general en una situación precaria, vinculada a su mayor vulnerabilidad externa y a una tendencia a presentar mayores déficit comerciales. Sin embargo, ellas no contrarrestan esta vulnerabilidad acumulando reservas internacionales. Por el contrario, el nivel de estas reservas es en general relativamente más bajo que en los demás países. Asimismo, los gobiernos de los países pequeños dependen para sus finanzas públicas del ingreso aduanero y de la ayuda oficial, dos fuentes de ingreso que están en peligro de sufrir una fuerte reducción con el advenimiento del libre comercio y la política de los países industriales de sustituir la ayuda oficial para el desarrollo por un mejor acceso a sus mercados nacionales.

nacionales, exige a su vez una mejor supervisión del sector bancario, tanto por razones económicas como de seguridad pública y de política exterior (en particular en los países que son blanco del tráfico internacional de estupefacientes).

Los países que dependen excesivamente del ingreso aduanero para financiar su gasto público deben iniciar a la brevedad una reforma fiscal, con miras a fortalecer las fuentes internas de contribuciones directas e indirectas y prepararse así para el desmantelamiento de sus barreras aduaneras. Esta reforma, acompañada de una nueva orientación menos procíclica de la política presupuestaria, debería orientarse también a fortalecer el ahorro interno, uno de los puntos débiles de las economías pequeñas.

Es de suma importancia mejorar la calidad del contexto económico e institucional en las pequeñas economías de la región para apoyar su transformación productiva, habida cuenta del peso preponderante que tiene la pequeña empresa en su estructura industrial. Como el impacto de la liberalización comercial sobre la pequeña empresa es cuando menos heterogéneo, hay a la vez oportunidades de creación de actividad y riesgos de quiebras en cadena. Las empresas existentes deberán adaptarse o desaparecer, y sería erróneo querer protegerlas a cualquier precio. No obstante, también es improbable que un grupo importante de peque-

<sup>10</sup> Esta sección se inspira en particular en las recomendaciones incluidas en CEPAL (2000).

ñas empresas competitivas surja *ex nihilo* para aprovechar las nuevas oportunidades que ofrece la apertura de fronteras. Es necesaria una política industrial adaptada para facilitar su surgimiento y para estimular y facilitar las adaptaciones estratégicas en el caso de las empresas existentes.

Esto puede conseguirse por diversas vías, como la modificación y simplificación de las normas administrativas y fiscales; la ayuda a la formación, y los fondos de apoyo a la modernización tecnológica y la exportación. La creación de zonas francas y la promoción de conglomeraciones (*clusters*) de empresas se adapta especialmente al caso de las pequeñas economías. Aquéllas que tienen que compensar la desventaja de los altos costos de transacción emanados de su aislamiento geográfico (las del Caribe) deben apoyarse forzosamente en sus ventajas naturales a fin de insertarse eficazmente en la economía regional e internacional. La idea es basarse en las exportaciones tradicionales, aumentando a la vez su valor agregado y administrándolas de manera sostenible. Este es en particular el caso del turismo, pero puede ampliarse a la explotación de otros productos naturales (agroalimentarios). La inversión en capital humano y su orientación hacia la creación de ventajas comparativas en ciertos nichos de mercado es también una posibilidad real, como lo demuestra la transición habida en Costa Rica hacia actividades maquiladoras de alta tecnología. La especificidad lingüística de las islas del Caribe anglohablante y su situación geográfica se prestan también a una diversificación potencial en los sectores de servicios basada en el procesamiento de la información (procesamiento de datos, comercio y finanzas). No obstante, debe desplegarse un esfuerzo especial para disminuir en lo posible los costos de transacción (desarrollo de la infraestructura de comunicación, desregulación y control de la competencia).

El decenio que se inicia debería ofrecer nuevas perspectivas a las pequeñas economías para implantar políticas de apoyo al desarrollo productivo. En efecto, las nuevas tendencias tecnológicas permiten liberarse parcialmente de las restricciones impuestas por las economías de escala (generación eléctrica, telecomunicaciones) mientras que el comercio electrónico puede abrir nuevos mercados. No obstante, el nivel de inversión en capital físico y humano que implica la aplicación de estas políticas, así como las exigencias técnicas y normativas del nuevo papel de intermediario y socio que desempeña el Estado en sus relaciones con la economía privada sobrepasan, en general, las capacidades de las pequeñas economías en desarrollo.

En consecuencia, la ayuda oficial al desarrollo sigue siendo más necesaria que nunca para lograr esta inserción en la nueva economía internacional, y debe ponerse un freno a la tendencia actual a reducirla. La ayuda externa se requiere también para paliar los riesgos inherentes a los desastres naturales, fenómenos recurrentes en la región. Además del efecto y los costos directos de los desastres, estos riesgos se traducen en primas de seguro elevadas para las actividades productivas. Para encarar las contingencias, hay que establecer fondos de emergencia, contando con la ayuda internacional; los esfuerzos nacionales deben destinarse a delimitar las zonas de riesgo y establecer una zonificación rigurosa para la explotación de suelos.

## 2. Negociaciones comerciales

Las economías pequeñas tienen más dificultades para representar sus intereses en los foros internacionales. Sus escasos recursos de personal calificado, sea en sus capitales o en Ginebra ante la OMC, se hallan repartidos entre múltiples reuniones comerciales que abordan temas complejos y altamente especializados y que a veces se desarrollan de manera simultánea. Les es sumamente difícil prepararse de manera adecuada para defender sus posiciones, y más aun para tomar la iniciativa.

Cabe recordar que su grado de preparación y capacidad para cumplir los compromisos contraídos a nivel internacional o regional son también bastante bajos, tanto en materia de legislación laboral como protección del medio ambiente o propiedad intelectual. En el contexto específico de las negociaciones de integración regional, la escasa profundidad de las relaciones industriales internas hace que las pequeñas economías tengan más dificultades para respetar los umbrales mínimos de valor agregado de origen regional. Estas normas de origen son tanto más restrictivas cuanto que estos países tienen a veces un comercio importante con otras regiones del mundo (los del Caribe, por ejemplo), lo que puede provocar una desviación importante del comercio cuando se materialice el ALCA.

Por consiguiente, en general se reconoce que las pequeñas economías deberían beneficiarse, al menos durante una fase de transición, de tratos específicos y diferenciados. Estos tratos incluyen, entre otros, un calendario más escalonado a fin de poder adoptar de manera gradual las obligaciones suscritas en el marco de los acuerdos comerciales. La flexibilidad debe abarcar también los umbrales (como los mínimos de valor agregado regional) o las obligaciones legales e

institucionales. Asimismo, las economías pequeñas tienen que contar con una asistencia técnica considerable, tanto durante como después de las negociaciones. Si bien estos aspectos son generalmente reconocidos, las negociaciones internacionales han insistido hasta ahora más en la reciprocidad de las obligaciones en el marco de la OMC que en la necesaria relación entre comercio y desarrollo, lo que causó de paso el fracaso de una reanudación de las negociaciones en Seattle a fines de 1999. Las negociaciones regionales en curso parecen más propicias, al menos potencialmente.

En la segunda Cumbre de las Américas (18 y 19 de abril de 1998) y últimamente en la Quinta Reunión Ministerial de Comercio (Toronto, 4 de noviembre de 1999), los 34 gobiernos interesados destacaron la necesidad de velar por que se tomaran en consideración las diferencias de nivel de desarrollo y de tamaño económico durante el proceso de negociación del ALCA. No obstante, hasta ahora no se ha dado paso concreto alguno en este sentido y reina la incertidumbre en cuanto a la forma y amplitud que podrían tener tales tratos diferenciados. Esta situación pone de relieve las dificultades de las economías pequeñas para hacer prevalecer sus puntos de vista. Naturalmente que en este contexto sólo la unidad de las pequeñas economías en torno a una posición común puede inclinar la balanza de una manera decisiva. Ahora bien, una alianza de esta especie es difícil de lograr cuando los tres grupos principales de pequeñas economías —el Caribe, Centroamérica y América del Sur— no comparten siempre las mismas ambiciones ni los mismos objetivos estratégicos.

Por cierto que los países de Centroamérica quieren fortalecer sus lazos con México y sobre todo con los Estados Unidos, pero atraviesan por una etapa difícil como grupo de integración, lo que les hace negociar a veces en forma dispersa. Las economías pequeñas de América del Sur se definen en relación con dos polos: el mercado norteamericano, pero también el Mercosur, en especial Brasil. El caso de los países del Caribe es particularmente complejo. Beneficiarios, por el mismo concepto que Centroamérica, de un acceso privilegiado al mercado estadounidense en virtud de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (icc), estos países —sobre todo Jamaica— han visto en el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte una amenaza de expulsión de ese mercado por los productos de las maquiladoras mexicanas.

A esta inquietud responde la reciente ampliación de las preferencias otorgadas por los Estados Unidos a los productos textiles y de vestuario que —entre otros

países beneficiarios de esta medida— exportan los países de la icc. Sin embargo, estos últimos también son parte de un acuerdo con la Comunidad Europea dentro del marco de la fórmula antigua o nueva de los acuerdos de Lomé, lo que les plantea un problema concreto.<sup>11</sup> En efecto, en su acepción primitiva, los acuerdos de Lomé representaban un compromiso entre ayuda y comercio que tomaba explícitamente en cuenta la asimetría económica de los asociados: los países ACP en desarrollo, por una parte, y Europa desarrollada, por otra. En particular, reconocían la importancia de ayudar específicamente a los países menos desarrollados, insulares o mediterráneos, para que aprovecharan los beneficios inherentes a estos acuerdos. Numerosos países del Caribe han dependido, y dependen todavía, de esos beneficios para sostener buena parte de su actividad económica, empleo e ingreso. Pero como los acuerdos de este tipo entran en conflicto con los nuevos principios que rigen el comercio internacional, los países ACP suscribieron finalmente en Cotonou un nuevo convenio con la Unión Europea, tras largas negociaciones técnicas que culminaron en febrero de 2000. El nuevo sistema se traducirá en una pérdida potencial para los países ACP que podría ascender al 2% del valor de sus exportaciones (fuera de protocolos), calculado a partir de los aranceles en vigor en 2000. Para los protocolos relativos a ciertos artículos (plantas, productos agroalimentarios y vestuario) la pérdida de preferencia causada por la aplicación del Sistema General de Preferencias (SGP) sobrepasaría el 10% (Grupo ACP, 1999).

Para ciertos países ACP de la región, las consecuencias económicas y sociales vinculadas con la reducción progresiva de las subvenciones implícitas en la Convención de Lomé y las amenazas más inmediatas relativas al acceso preferencial de ciertos productos estratégicos (banano) se ven complicadas por nuevas dificultades en el desarrollo de su sector financiero extraterritorial, debido a presiones de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para reducir los privilegios fiscales otorgados a ese sector. Ahora bien, como lo indica el ejemplo de la maquila, estos países tienen pocas opciones, salvo la concesión de subvenciones directas y sobre todo indirectas —principalmente mediante la exención

<sup>11</sup> Cabe señalar que la mayoría de las economías pequeñas de América Latina (Grupo Andino y Centroamérica) se benefician de un régimen preferencial de acceso al mercado europeo, comparable al que se aplica a los países menos adelantados no ACP, como medio de combatir el tráfico de drogas. No obstante, el impacto de este trato ha sido marginal.



fiscal— para atraer la atención de los inversionistas extranjeros y diversificar sus actividades. La estrategia alternativa consistiría en conseguir que la OMC validara la vulnerabilidad económica —que es una constante de las pequeñas economías, en particular insulares— como cláusula de habilitación a fin de extender a las economías vulnerables los privilegios concedidos a los países menos adelantados. Esta opción parece por ahora poco probable.

Cabe recordar que la creación de un comercio demasiado especializado y la asimetría de poder de negociación obran en contra de las economías pequeñas, pero esta desventaja disminuye en función del

interés que los países grandes asignan al libre comercio. Por lo tanto, interesa que los pequeños socios comerciales obtengan el apoyo de los grupos de presión en los países importadores (grupos de consumidores, sociedad civil, etcétera) para limitar los riesgos de medidas proteccionistas arbitrarias, a menudo fatales para las pequeñas empresas exportadoras. Asimismo, las instancias regionales de solución de controversias comerciales deben ser lo más transparentes posibles y apoyarse en normas simples, conocidas de antemano, para minimizar los juegos de poder.

(Traducido del francés)

#### Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996): *El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA*, México, D.F.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071, Santiago de Chile.
- Dabène, O. (1998): L'intégration régionale dans les Amériques: économie politique de la convergence, *Les Etudes du CERI*, N° 45, París, septiembre.
- Damijan J. (1997): Main economic characteristics of small countries: Some empirical evidence, *Development and International Cooperation*, vol. XIII, N° 24-25, Ljubljana, Yugoslavia, Universidad de Ljubljana, Facultad de ciencias sociales, Centro de relaciones internacionales.
- De Sierra, G. (coord.) (1994): *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Escaith, H. y K. Inoue (2001): 'Small economies' tariff and subsidy policies in the face of trade liberalization in the Americas, en CEPAL, *XIII Seminario Regional de Política Fiscal. Compendio de documentos*, Santiago de Chile.
- Escaith, H. y S. Morley (2000): *The Impact of Structural Reforms on Growth in Latin America and the Caribbean: An Empirical Estimation*, Macroeconomía del desarrollo N° 1, Santiago de Chile, CEPAL.
- Escaith, H. y E. Pérez (1999): Los países pequeños y la integración hemisférica, A. de la Reza y R. Conde (coords.), *Nuevas dimensiones de la integración. Del TLCAN al regionalismo hemisférico*, México, D.F., Plaza y Valds Editores.
- Finger, J. M., F. Ng y I. Soloaga (1998): Trade policies in the Caribbean countries: A look at the positive agenda, Washington D.C, Grupo del Caribe para la Cooperación en Materia de Desarrollo Económico, junio.
- Frankel, J., E. Stein y S. Wei (1995): Trading blocs and the Americas: The natural, the unnatural and the supernatural, *Journal of Development Economics*, vol. 47, N° 1, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Grupo ACP (1999): *Conséquences pour les Pays ACP de l'application du système de préférence généralisées*, Documento de trabajo, Bruselas, 20 de abril.
- Gutiérrez, M. A. (1996): Is small beautiful for the economic integration: The Americas, *Journal of World Trade*, vol. 30, N° 4, Ginebra, Werner Publishing Company Ltd., agosto.
- Hufbauer, G. y J. Schott (1994): *Western Hemisphere Economic Integration*, Washington D. C., Institute for International Economics (IIE).
- McLaren, J. (1997): Size, sunk costs and Judge Bowker's objection to free trade, *The American Economic Review*, vol. 87, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Park, J. (2000): International trade agreements between countries of asymmetric size, *Journal of International Economics*, vol. 50, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland Publishing Company.
- Real de Azúa, C. (1977): Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo 'constrictivo', *Revista de la CEPAL*, N° 4, S77.II.G.5, Santiago de Chile, CEPAL, segundo semestre.
- Rodriguez, F. y D. Rodrik (1999): *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, enero.
- Ros, J. (2000): *Development Theory and the Economics of Growth*, Ann Arbor, Michigan University Press.
- Salvatore, D. (1997): The economic performance of small versus large nations, *Development and International Cooperation*, vol. XIII, N° 24-25, Ljubljana, Yugoslavia, Universidad de Ljubljana, Facultad de ciencias sociales, Centro de relaciones internacionales.
- Stallings, B. y W. Peres (2000): *Growth, Employment and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., The Brookings Institution.



# El ingreso de China

*a la OMC y su impacto*

## sobre los países de

*la cuenca del Caribe*

---

**Eduardo Gitli**

*egitli@racsa.co.cr*

**Randall Arce**

*marce@racsa.co.cr*

*Centro Internacional  
de Política Económica  
para el Desarrollo  
Sostenible (CINPE),  
Costa Rica*

El posible ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio sin duda repercutirá fuertemente en muchas naciones. Aquí se analiza en particular el impacto que tendría sobre el comercio entre los Estados Unidos y los países de la cuenca del Caribe. Los problemas que ocasionó a estos últimos la adhesión de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte se podrían agravar ante el reacomodo de fuerzas que causaría esta nueva situación. La perspectiva de una considerable expansión de las exportaciones de productos textiles y vestuario desde China a los Estados Unidos agudizaría la competencia que deberían enfrentar los países de la cuenca y México en ese mercado. No obstante, la ampliación reciente de los beneficios comerciales otorgados por los Estados Unidos a la cuenca del Caribe, vigente a partir del 1 de octubre de 2000, da un plazo breve —unos cinco años— para que las exportaciones de estos países, sobre todo de prendas de vestir, intenten consolidarse. En el caso del calzado, la intensificación del comercio entre China y los Estados Unidos podría tener efectos adversos sobre las exportaciones de la República Dominicana al mercado estadounidense. En lo que toca a instrumentos de uso médico, las exportaciones de China competirían fuertemente con las realizadas por Costa Rica y la República Dominicana a ese mismo mercado.

# I

## Introducción

La República Popular China<sup>1</sup> se ha convertido en un actor importante en la economía mundial. Después de haber realizado grandes transformaciones en su estructura productiva y organizacional, este país ha logrado mantener importantes tasas de crecimiento durante los últimos años, que lo han llevado también a colocarse entre los principales exportadores e importadores mundiales. Sin embargo, en mucho su desempeño está condicionado por no formar parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo que limita sus posibilidades de expansión comercial.

Por este motivo, China busca incorporarse a la OMC medio siglo después de haber dejado de formar parte de la entidad antecesora de esta organización: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comer-

cio (GATT). Su objetivo es mejorar su inserción en el entorno internacional en lo que al comercio se refiere, para aprovechar así las ganancias derivadas del proceso de globalización. En este sentido, el acuerdo bilateral entre China y los Estados Unidos firmado en noviembre de 1999 dio un impulso importante a las negociaciones llevadas a cabo por China con el objetivo de ingresar a la organización que reemplazó al GATT.

Aún están por verse los alcances de dicho acuerdo bilateral en lo que se refiere al comercio entre los Estados Unidos y China. Sin embargo, es preciso evaluar cuáles podrían ser sus efectos sobre el intercambio entre los países de la cuenca del Caribe y los Estados Unidos. Tal es el objetivo primario de este artículo.

# II

## Antecedentes

China fue uno de los 23 países que originalmente firmaron el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio en 1948. Sin embargo, después de la revolución de 1949, el gobierno de Taiwán anunció que China dejaría de formar parte del GATT. En 1986, China notificó al GATT su interés en recuperar su *status* de parte contratante y sus intenciones de hacerlo. En marzo de 1987 se conformó un equipo de trabajo para analizar el *status* de China, cuya primera reunión se efectuó en octubre de ese mismo año (OMC, 2000).

China tiene alrededor de 1300 millones de habitantes y ha crecido rápidamente en los últimos años. En promedio, su producto interno bruto creció más de 11% anual en 1990-1997, lo que lo colocó entre los países con mayor crecimiento económico durante los últimos años. Su inflación media en ese período fue inferior al 8%, pero en 1998 y 1999 registró una variación de precios de -0.8% y de -1.4% (Banco Mun-

dial, 1999; FMI, 2000b). Hacia 1996, un 71.2% del producto industrial bruto del país era generado por las empresas privadas,<sup>2</sup> las que a su vez contabilizaban el 42.6% del empleo urbano (Lin, Cai y Li, 1998, p. 422).

A pesar del bajo ingreso per cápita de China, su producto nacional bruto (PNB) total en términos de la paridad del poder de compra es cuatro veces el de Brasil y más de dos veces el de Alemania. Por lo tanto, es un fuerte candidato a comprar alimentos, bienes de capital y electrodomésticos básicos. Su actividad productiva de exportación está concentrada en una proporción reducida del territorio. Aproximadamente el 70% de la inversión extranjera directa (IED) que recibe se concentra en cinco provincias costeras ubicadas al este y sudeste del país: Guangdong, Jiangsu, Fujian, Shanghai y Shandong.<sup>3</sup> De hecho, estas provincias son

<sup>1</sup> Este trabajo se refiere a la República Popular China, pero por razones de conveniencia nos referiremos a este país simplemente como China.

<sup>2</sup> Este porcentaje debe interpretarse con precaución, porque incluye algunas empresas comunales, además de las netamente privadas.

<sup>3</sup> Para los fines de este trabajo, se ha incluido en la inversión extranjera la proveniente de la región administrativa especial de Hong Kong y la provincia china de Taiwán, a las que en adelante nos referiremos como Hong Kong y Taiwán.

consideradas parte muy importante del “milagro chino”, pues han tenido tasas de crecimiento superiores al 20% entre 1985 y 1989 (Mody y Wang, 1997, p. 294). Esto se debe en parte a la localización de las zonas empresariales especiales (ZEE), y al mismo tiempo refleja la concentración geográfica de las organizaciones a las que las autoridades chinas tienen permitido comerciar (Comisión de Comercio Internacional, 1999b, pp. 2-23). Las empresas ubicadas en esas zonas reciben incentivos importantes, como la exoneración de impuestos sobre los beneficios y de pago de aranceles para la importación de bienes de capital o materias primas que serán reprocessadas dentro de ellas. En este caso, las ZEE son importantes receptoras de operaciones de escasa elaboración provenientes de Hong Kong y Taiwán, especialmente en productos de la confección (Bosworth y Ofer, 1995).

La IED tiene bastante importancia en la economía china. De hecho, en 1998 un 51.8% de la que se dirigió a los países de Asia y el Pacífico se estableció en China<sup>4</sup> (UNCTAD, 1999). Dentro de China la IED está fuertemente concentrada según su origen. En 1997 casi la mitad de la IED realizada provino de Hong Kong (cuadro 1). Le siguieron Japón (9.6%), Taiwán (7.3%), Estados Unidos (7.2%) y Singapur (5.8%) con contribuciones más moderadas. Esta concentración de la IED puede deberse a las restricciones a la entrada de capitales que impone China, las que no son aplicables a Hong Kong; esto podría significar que algunos de esos capitales son en realidad taiwaneses. Al mismo tiempo, un 62% de la inversión extranjera directa se dirige a las manufacturas (Comisión de Comercio Internacional, 1999b, pp. 2-14).

Los socios comerciales más importantes de China son Hong Kong (22.7%), Japón (20.2%) y los Estados Unidos (18.2%), en lo que al destino de sus exportaciones se refiere (FMI, 2000a). Las manufacturas que hacen uso intensivo de trabajo, como la con-

CUADRO 1

**China: Inversión extranjera directa acumulada por país de origen, 1997**  
(Millones de dólares y porcentajes)

País de origen	Valor	Porcentaje
Hong Kong	20 630	45.6
Japón	4 330	9.6
Taiwán	3 290	7.3
Estados Unidos	3 240	7.2
Singapur	2 610	5.8
República de Corea	2 140	4.7
Reino Unido	1 860	4.1
Alemania	990	2.2
Macao	390	0.9
Canadá	340	0.8
Australia	310	0.7
Sub total	40 130	88.6
Otros	5 148	11.4
<i>Total</i>	<i>45 278</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Comisión de Comercio Internacional (1999b).

fección, el calzado, los juguetes, los juegos, el equipo deportivo y los productos de cuero, figuran entre sus principales productos de exportación. Lo anterior refleja el hecho de que, en comparación con otros países, China es rica en mano de obra y pobre en capital.

Con respecto a los proveedores de China, los más importantes son: Hong Kong (34.8%), Japón (12.8%), Taiwán (9.8%), Estados Unidos (7.4%) y la República de Corea (7.1%). Los principales productos de importación son los aviones, la maquinaria eléctrica, los fertilizantes y la maquinaria no eléctrica<sup>5</sup> (FMI, 2000a).

La composición del comercio de China ha cambiado fuertemente en los últimos 20 años, yendo de una estructura basada en productos primarios hacia una basada en las manufacturas. En 1997, el 85% de las exportaciones chinas eran bienes manufacturados.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Estos datos no incluyen la inversión que se estableció en Japón. Si consideramos que Hong Kong es desde 1997 una región de régimen especial de China, entonces este porcentaje se eleva al 53.7%.

<sup>5</sup> En realidad una parte de las importaciones y exportaciones de Hong Kong son redirigidas, por lo que esta estructura no es demasiado confiable.

<sup>6</sup> Estimación hecha por los autores, utilizando la base de datos de comercio mundial PC/TAS.

### III

## El proceso de negociaciones para el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio

China es uno de los 30 países que actualmente negocia su incorporación a la OMC (ex GATT). El país está llevando a cabo reformas importantes y transformando su economía en una más basada en el mercado. Su proceso de admisión es negociado por un grupo de trabajo que integran miembros de la organización. Inicialmente (desde 1987), el grupo de trabajo adscrito al GATT analizó el régimen comercial chino de bienes. Pero a partir de 1995, el grupo vinculado con la recién creada OMC incluyó entre los temas de análisis el comercio de servicios, las nuevas reglas sobre medidas no arancelarias y las reglas sobre los derechos de propiedad intelectual.

Una parte muy importante del proceso de admisión de China a la OMC son las negociaciones bilaterales entre este país y los miembros de la organización interesados. Estos países miembros avanzan bilateralmente, negociando los requisitos impuestos al ingreso. Al final del proceso, China debe conseguir dos tercios de los votos de los países miembros para ser admitida en la organización.<sup>7</sup> Por su parte, el grupo de trabajo está encargado de vigilar la evolución general de estas conversaciones bilaterales.<sup>8</sup>

En el gráfico 1 podemos apreciar cuáles son las etapas que faltan para que China pueda ingresar a la OMC. Primero, tiene que terminar de negociar con los países que así se lo solicitaron, etapa en la cual tuvo problemas con la Unión Europea. Después de eso, debería consolidar todas sus negociaciones dentro del grupo de trabajo y cada país miembro deberá decidir si está de acuerdo con que China ingrese a la OMC. Posteriormente, el Consejo General (formado por todos los países miembros de la organización) deberá aprobar o

rechazar el conjunto de plazos y condiciones para la admisión de China. Generalmente el Consejo toma estas decisiones por consenso, pero de no ser eso posible, una mayoría de dos tercios puede aprobar la incorporación. Finalmente, China tiene que dar comienzo al proceso de aplicación de sus obligaciones y se vuelve miembro de la OMC (GAO, 2000, p. 9).

#### *La apertura unilateral china*

En 1998, China informó de algunas de las concesiones que ha brindado durante los doce años transcurridos desde la presentación de la solicitud formal de reincorporación al GATT (hoy OMC). Algunas de ellas (OMC, 2000) son las siguientes:

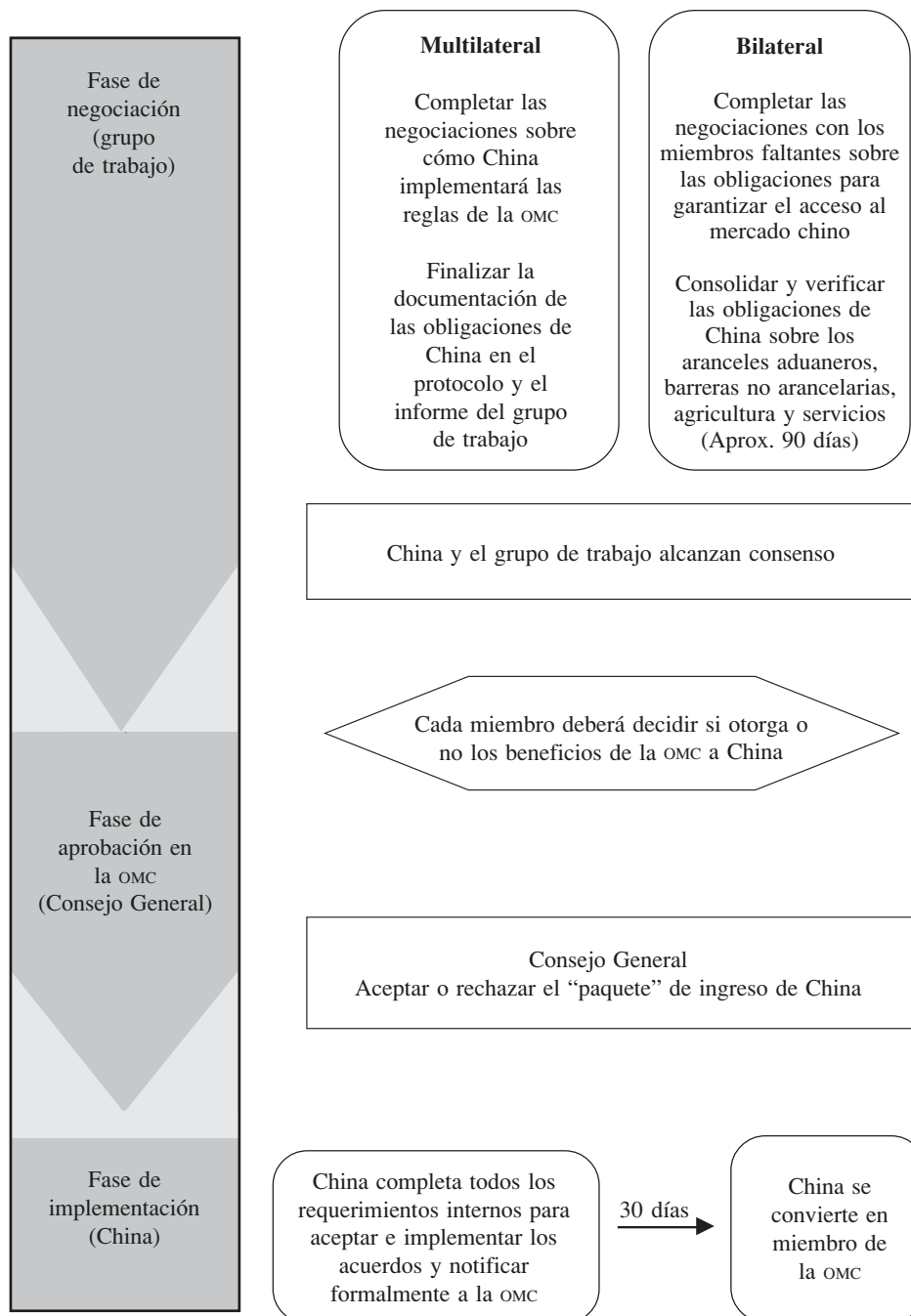
- China redujo los aranceles medios (no incluidos los productos agrícolas) de 42.7% en 1992 a 17% en 1998. Al tiempo, estaban previstas reducciones adicionales al 10% para 2005.
- Redujo las medidas no arancelarias de 1 247 en 1992 a menos de 400 en 1998. Además, existe un calendario para eliminar aquellas inconsistentes con las disposiciones de la OMC.
- Estuvo conforme con firmar el Acuerdo sobre Tecnología de la Información, que incluye la reducción a cero de los derechos arancelarios en una variedad de productos de este rubro.
- Sostuvo que no tenía regímenes de subsidios a las exportaciones de productos agrícolas.
- Afirmó que había progresado en las negociaciones sobre el comercio de servicios. Existían en ese momento 150 bancos extranjeros operando en China.

<sup>7</sup> Si bien las negociaciones en esta etapa son bilaterales, al ingresar China a la OMC deberá extender automáticamente toda concesión bilateral al resto de los países sobre la base del principio de la nación más favorecida.

<sup>8</sup> A julio de 2000, China había concluido negociaciones con 35 países miembros. El acuerdo con la Unión Europea se había retrasado debido a discrepancias en torno a la apertura de los sectores chinos relacionados con los servicios, tales como las telecomunicaciones, los servicios financieros y los seguros.

GRAFICO 1

**China: Fases restantes en su proceso de incorporación a la Organización Mundial de Comercio (OMC)**



Fuente: GAO (2000).

## IV

### Las relaciones China - Estados Unidos

#### 1. Intercambio comercial entre estos dos países

En lo que se refiere al comercio bilateral, China es un país importante para los Estados Unidos, dado que hacia 1997 un 7.2% de las importaciones estadounidenses provenían de China, un incremento considerable desde el 5.4% de 1993 (cuadro 2). En lo que respecta a las exportaciones de los Estados Unidos, las ventas a China se mantuvieron estables entre 1993 y 1997, representando un 1.9% del total. Esta cifra indica que Estados Unidos puede aspirar a expandir sustancialmente sus envíos a ese país. China ocupa el cuarto lugar entre los países de origen de las importaciones estadounidenses y el décimotercero entre los receptores de las exportaciones de los Estados Unidos.

Visto desde el ángulo de China, Estados Unidos es un muy importante socio comercial, hacia el cual en 1997 dirigió un 25.9% de sus exportaciones y al cual compró un 15.1% de sus importaciones. La situación fue bastante favorable para China, dado el balance comercial positivo a su favor de 49 747 millones de dólares.

En el cuadro 3 se muestra la estructura del comercio realizado entre los Estados Unidos y China en 1998. Como se aprecia, las importaciones de los Estados Unidos se concentran en cuatro secciones: máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes (29.0%); mercancías y productos diversos (21.4%); calzado, sombrerería, flores artificiales (13.1%), y materias tex-

tiles y sus manufacturas (10.1%). Por su parte, las exportaciones estadounidenses a China se centran en tres secciones: máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes (31.9%); material de transporte (26.6%), y productos de las industrias químicas (11.5%).

#### 2. El Acuerdo China - Estados Unidos<sup>9</sup>

El 15 de noviembre de 1999 Estados Unidos y China firmaron un acuerdo bilateral que preparó el terreno para que China pueda ingresar a la Organización Mundial del Comercio. Este acuerdo considera temas como el acceso de los productos estadounidenses al mercado chino, la posibilidad de realizar inversiones en servicios, el comercio y los derechos de distribución, entre otros.

Sin embargo, tal acuerdo no es un hecho aislado, sino que forma parte de un cambio general en la forma de relacionarse de los Estados Unidos con la nación asiática, derivada en parte de la importancia que ésta ha adquirido durante los últimos años. Cabe recordar que después de los trágicos eventos de la Plaza de Tiananmen las relaciones entre los dos países tuvieron un bajo perfil durante más de una década. Sin embargo, ya en 1996 el presidente Clinton anunciaba que la estabilización de las relaciones con China sería una prioridad durante su segunda administración, y en 1997 la primera cumbre entre los presidentes de ambos países fue una señal importante en torno a la normalización.

Los principales elementos contemplados en este acuerdo bilateral se enumeran a continuación.

##### a) *Provisiones generales*

El acuerdo incluye una serie de disposiciones que de hecho significan que el ingreso de China a la OMC estaría sujeto a medidas defensivas unilaterales por parte de los Estados Unidos en varios terrenos. En primer lugar, incluye un mecanismo especial de salvaguardia que permanecerá vigente 12 años después de dicho ingreso. Este mecanismo puede ser utilizado para con-

CUADRO 2

**Estados Unidos y China: Importancia del comercio bilateral**  
(Porcentajes)

	1993	1997
Importaciones de EE.UU. desde China respecto a las importaciones totales de EE.UU.	5.4	7.2
Exportaciones de EE.UU. hacia China respecto a las exportaciones totales de EE.UU.	1.9	1.9
Importaciones de China desde EE.UU. respecto a las importaciones totales de China	13.0	15.1
Exportaciones de China hacia EE.UU. respecto a las exportaciones totales de China	22.4	25.9

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Módulo para el análisis del crecimiento del comercio internacional (MAGIC) y Naciones Unidas (PC-TAS).

<sup>9</sup> La descripción de los principales elementos del Acuerdo China-Estados Unidos está basada en US-China Business Council (2000).



CUADRO 3

**Estados Unidos y China: Estructura de su comercio recíproco por secciones del Sistema Armonizado, 1998<sup>a</sup>**  
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Importaciones	Porcentaje	Exportaciones	Porcentaje
XVI. Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes	20 385.0	29.0	4 472.8	31.9
XX. Mercancías y productos diversos	15 041.3	21.4	101.3	0.7
XII. Calzado, sombrerería, flores artificiales	9 230.4	13.1	33.2	0.2
XI. Materias textiles y sus manufacturas	7 114.9	10.1	267.4	1.9
XV. Metales comunes y manufacturas de estos metales	3 052.6	4.3	469.0	3.3
XVIII. Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, música	2 991.7	4.3	682.2	4.9
VIII. Pielés, cueros, bolsos de mano, etc.	2 972.4	4.2	166.6	1.2
VII. Materias plásticas, caucho y sus manufacturas	2 388.2	3.4	445.0	3.2
VI. Productos de las industrias químicas	1 453.9	2.1	1 613.6	11.5
XIII. Manufacturas de piedra, yeso, cemento, cerámica, vidrio	1 276.1	1.8	90.6	0.6
Subtotal	65 906.5	93.7	8 341.7	59.4
Otros	4 473.4	6.30	5 692.6	40.6
Total	70 379.9	100	14 034.3	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos, MAGIC.

<sup>a</sup> El Sistema Armonizado se divide en 21 secciones.

trolar rápidos incrementos de las importaciones desde China que causen o amenacen causar problemas en los Estados Unidos.

b) *Metodología antidumping*

Estados Unidos puede continuar aplicando una metodología para economías que no sean de mercado en los casos de *antidumping* relativos a importaciones desde China. Esta disposición, que permanecerá en vigencia por 15 años, después del ingreso de China a la OMC, permitirá a Estados Unidos tomar en consideración las características especiales de la economía china cuando identifique y cuantifique posibles beneficios provenientes de subsidios. Al mismo tiempo, China puede solicitar que Estados Unidos revise sectores específicos, o la economía china como un todo, para determinar si su orientación es de mercado y, por lo tanto, no está totalmente sujeta a la metodología especial de economía no orientada al mercado.

c) *Comercio y derechos de distribución*

Las empresas estadounidenses que operen en China podrán distribuir productos importados, así como productos que ellas elaboren en este país, lo cual proporcionaría una gran oportunidad para expandir las exportaciones a China. Anteriormente, las empresas podían distribuir sus productos únicamente cuando los producían directamente en China, y si los importaban,

la distribución tenía que realizarse a través de empresas estatales creadas para este fin. Una de las razones por las cuales las empresas estadounidenses decidían instalar una planta de producción en China era la de poder vender a un mercado tan importante. Bajo las condiciones del acuerdo, las compañías estadounidenses podrán vender sus productos cualquiera sea el lugar donde los elaboren, lo que les permitirá incrementar sus exportaciones.

d) *Servicios*

El acuerdo establece que China proveerá acceso a su sector de comunicaciones así como a los de seguros, servicios financieros, servicios profesionales y servicios relacionados con la computación. En telecomunicaciones, después de la incorporación de China a la OMC, los operadores extranjeros podrán tener una participación del 25% en las firmas de telecomunicación móvil, que se incrementará al 49% a partir del tercer año. En los servicios de Internet se permitirá el acceso al 30% del servicio en las provincias de Beijing, Shanghai y Guangzhou, el que se incrementará al 50% en dos años, cuando todas las restricciones geográficas hayan desaparecido. Si bien es cierto que China ha alcanzado cierta apertura en materia de servicios financieros, todavía la participación privada internacional en esta actividad es muy reducida. Al mismo tiempo, el hecho de que los mercados de capitales hayan crecido

muy fuertemente en China durante los años noventa se convierte en un importante incentivo para que el gobierno estadounidense desee asegurarse el acceso a estos mercados (Naciones Unidas, 1999).

#### e) *Productos industriales*

Los aranceles industriales chinos se reducirían de un promedio general de un 24.6% *ad valorem* en 1997 (mayor que el efectivo en la actualidad), a un promedio general de 9.4% en 2005. Los aranceles sobre los productos industriales de especial interés para los Estados Unidos se reducirán a un promedio de 7.1% *ad valorem* y la mayor parte de esas reducciones arancelarias estarán en vigor para el año 2003. Los aranceles para automóviles bajarán aceleradamente desde los niveles actuales del 80-100% *ad valorem* al 25% en 2006, y su reducción mayor se verificará el primer año después de la incorporación de China a la OMC. Al respecto, China accedió a reducir estos aranceles a cambio de un plazo ligeramente más largo.<sup>10</sup> También acordó eliminar todos los aranceles sobre bienes como computadoras, equipo de telecomunicaciones, semiconductores y otros productos de alta tecnología, siendo esto congruente con la firma del Acuerdo sobre Tecnología de la Información. Los aranceles para este tipo de productos pasarán de un promedio actual del 13.3% a 0 en el año 2005.

En madera y papel, los aranceles serán reducidos de sus niveles actuales de 12-18% para la madera y 15-25% para el papel a niveles que se hallarán generalmente entre 5 y 7.5%. En el caso de los textiles, el acuerdo incluye un Protocolo sobre la base de los acuerdos textiles establecidos en 1997, el cual permite que las compañías y los trabajadores estadounidenses puedan responder ante el incremento de las importaciones de productos textiles y de la confección, utilizando una salvaguarda. Esta salvaguarda permanecerá en aplicación hasta el 31 de diciembre de 2008, es decir, cuatro años después de que deje de regir el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC (White House, 2000).

#### f) *Productos agrícolas*

China estuvo de acuerdo en permitir el comercio privado en productos agrícolas. Los aranceles de China sobre los productos estadounidenses prioritarios

CUADRO 4

#### China: Aranceles negociados con los Estados Unidos

Productos prioritarios estadounidenses	Arancel vigente (%)	Arancel del acuerdo (%)
Uvas	40	13
Carne	45	12
Pollo y pavo	20	10
Pescado	25.3	10.6
Queso	50	12
Yogur	50	10
Helados	45	19
Carne de cerdo	20	12
Vino	65	12
Pollo	20	10

Fuente: US-China Business Council (2000)

serán reducidos de un promedio global del 31% *ad valorem* al 14% a más tardar en enero del 2004. Además, el promedio arancelario chino para los productos agrícolas se reducirá de un 22% a un 17.5%. Las condiciones arancelarias para algunos sectores específicos de interés para los Estados Unidos que fueron establecidas en el acuerdo figuran en el cuadro 4.

También convino en eliminar los subsidios a las exportaciones, que eran una preocupación clave para los productores estadounidenses de arroz y algodón. Otros compromisos fueron los de eliminar las barreras sanitarias y fitosanitarias que no estén basadas en pruebas científicas, y otorgar el derecho de importar y distribuir productos en China sin necesidad de recurrir a los intermediarios comerciales del Estado.<sup>11</sup>

### 3. La situación en Estados Unidos respecto al ingreso de China a la OMC

El sector sindical estadounidense se oponía al acuerdo firmado con China, manifestando que este país debería mejorar sus prácticas laborales antes de acceder a relaciones comerciales normales. Además, aducía que los bajos precios de los productos chinos harían que éstos inundaran el mercado estadounidense, trayendo como consecuencia la pérdida de empleos (*The Journal of Commerce*, 2000c).

<sup>10</sup> Sin embargo, hay quejas en Estados Unidos de que este nivel arancelario acordado puede ser todavía muy alto y que seguiría restringiendo al sector exportador estadounidense (*The Journal of Commerce*, 2000a).

<sup>11</sup> Al respecto, es importante señalar que mientras Estados Unidos solicita a la Unión Europea, la OMC y China la eliminación de subsidios agrícolas, internamente otorgó 6 billones y 9 billones de dólares a los agricultores en los dos últimos años (*The Journal of Commerce*, 2000c).

## Recuadro 1

## ¿QUÉ SE ENTIENDE POR RELACIONES COMERCIALES NORMALES Y PERMANENTES?

El *status* comercial de nación más favorecida (NMF) es lo que la legislación estadounidense denomina actualmente Relaciones Comerciales Normales y Permanentes (RCNP). El NMF es el instrumento mediante el cual todos los miembros de la Organización Mundial del Comercio se garantizan, entre ellos, una condición arancelaria normal y permanente, por lo que si China se vuelve parte de la OMC debería serle otorgada esta condición por los países miembros de ella.

En este sentido, Estados Unidos debe aprobar la legislación correspondiente a RCNP para China, porque su legislación actual impide otorgársela, como consecuencia de la aplicación del Título IV de la Ley de Comercio de 1974; esto hace que actualmente las condiciones arancelarias para los bienes chinos tengan que ser renovadas cada año. De no ser aprobada la nueva condición para la nación asiática, Estados Unidos no disfrutaría de las concesiones más importantes que China ha hecho para convertirse en miembro de la OMC, tales como la liberalización de los servicios financieros, las telecomunicaciones y la distribución. Por eso, para el gobierno estadounidense es importante la aprobación de un régimen de relaciones comerciales normales y permanentes con China.

Fuente: Lardy (2000).

El tema del respeto a los derechos humanos en China también estuvo presente como una fuente de confrontaciones. Algunos consideraban que Estados Unidos no debería firmar un acuerdo con China mientras no mejorara la situación de los derechos humanos en este país y se evitaran sus constantes violaciones (*Public Citizen*, 1999). Otros estimaban que había habido avances importantes y que se debía comprender que los cambios en este sentido son un proceso largo, así que este tema no debería obstaculizar la normalización de las relaciones entre los Estados Unidos y China (Bates, 1999). Al parecer estas consideraciones fueron tomadas en cuenta, pues la legislación finalmente aprobada establece la conformación de una comisión encargada de darle seguimiento a las condiciones de derechos humanos reinantes en China e informar al Congreso de sus resultados.

El tema ambiental pareciera no haber sido una prioridad dentro del acuerdo, y algunos opinan que los problemas ambientales chinos derivados del auge económico de los últimos años amenazan la frágil estructura social y política, y la infraestructura económica del país. Se ha insistido en que Estados Unidos aproveche esta oportunidad para cooperar con China en esta cuestión fundamental (Economy, 1999). Al respecto, el 19 de mayo de 2000 ambas naciones firmaron una declaración conjunta de cooperación ambiental, en la cual se hace hincapié en los temas relacionados con el cambio climático, el uso y transferencia de tecnologías limpias y la reducción de la emisión de gases que causan el efecto invernadero. Esta declaración se hizo en el

marco del Foro sobre Ambiente y Desarrollo, que es un proceso de conversaciones realizadas entre Estados Unidos y China desde 1997. Sin embargo, no hay aún acciones concretas tendientes a materializar la cooperación estadounidense con China en este ámbito.

Además de las consideraciones comerciales del acuerdo, para Estados Unidos éste tiene un considerable peso geopolítico. La transformación de una sociedad cerrada y pobre (abierta solamente en espacios reducidos como las “zonas empresariales especiales”) en un mercado consumidor de 1 300 millones de habitantes tiene sentido económico, pero también tiene sentido estratégico distender el permanente dilema de asociación económica y confrontación político-militar entre China y Taiwán, o entre China y la India o con Rusia. Por este motivo seis ex Secretarios de Estado—desde Alexander Haig, Henry Kissinger y James Baker, hasta Warren Christopher—brindaron su apoyo a Clinton en una carta pública.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Es preciso recordar que durante el trámite de esta legislación el Congreso estadounidense discutía dos temas muy relacionados: i) el acuerdo entre Estados Unidos y China, mediante el cual la nación asiática cumplía con uno de sus compromisos para ingresar a la OMC, y ii) la aprobación de la legislación sobre relaciones comerciales normales con China, a partir de la cual no deberían de realizarse renovaciones anuales de los aranceles de entrada para los productos chinos. A septiembre de 2000, esta legislación estaba por aprobarse y solamente la detenían las exigencias de algunos legisladores de que se incluyera condicionantes relativos a la evolución del respeto a los derechos humanos en la nación asiática, así como al tráfico de armas.

## V

## Posibles efectos sobre la cuenca del Caribe

El ingreso de China a la OMC y el reciente acuerdo bilateral firmado con los Estados Unidos podrían tener efectos adversos sobre la evolución del intercambio comercial entre los países de la cuenca del Caribe y los Estados Unidos, debido al incremento de la competencia china en ciertos sectores específicos.<sup>13</sup>

Como muestra el cuadro 5, resaltan cuatro sectores que por su importancia en las exportaciones de China a los Estados Unidos podrían incrementar la competencia con los productos de la cuenca del Caribe: i) la confección; ii) el calzado; iii) máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes, y iv) instrumentos y aparatos de óptica, fotografía y música. Mientras los artículos de confección son producidos en todos los países centroamericanos y la República Dominicana, el sector calzado es importante exclusivamente en este último país, donde en 1999 representó un 6.6% de sus exportaciones totales a los Estados Unidos, mientras

que para el resto de los países de la cuenca sólo significó menos del 0.7%. A continuación analizaremos cada uno de estos sectores por separado.

## 1. Productos de la confección

China es para los Estados Unidos uno de los más importantes abastecedores de productos de la confección; sin embargo, como se aprecia en el cuadro 6, su participación de mercado en estos productos se redujo entre los años 1990 y 1998, pasando de un 13.9 a un 11.4%. Esto se debe en gran parte a la existencia de cuotas restrictivas que limitan el aumento de estos bienes en el mercado estadounidense. Muchos de los productos de exportación chinos están sujetos a cuotas individuales, lo que ha reducido su crecimiento anual a 0.2 ó 0.5% (Comisión de Comercio Internacional, 1999a)<sup>14</sup>.

CUADRO 5

**Estados Unidos: Estructura de sus importaciones desde la República Popular China y la cuenca del Caribe, por secciones del Sistema Armonizado<sup>a</sup>, 1998**  
(Millones de dólares y porcentajes)

	China	Porcentaje	Cuenca del Caribe	Porcentaje
XXI. Materias textiles y sus manufacturas	7 114.9	10.1	8 390.9	50.2
II. Productos del reino vegetal	295.3	0.4	1 828.0	10.9
X. Productos minerales	696.8	1.0	1 291.0	7.7
XVI. Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes	20 385.0	29.0	1 159.5	6.9
IV. Productos de las industrias alimentarias, bebidas, tabaco	299.7	0.4	1 052.4	6.3
I. Animales vivos y productos del reino animal	451.7	0.6	605.4	3.6
XI. Productos de las industrias químicas	1 453.9	2.1	535.9	3.2
XVIII. Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, música	2 991.7	4.3	420.8	2.5
XII. Calzado, sombrerería, flores artificiales	9 230.4	13.1	378.7	2.3
XIV. Perlas finas o cultivadas, metales preciosos	399.5	0.6	315.4	1.9
Subtotal	43 318.9	61.6	15 978.0	95.6
Otros	27 061.0	38.4	16 722.0	4.4
Total	70 379.9	100	11 940.6	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, MAGIC.

<sup>a</sup> El Sistema Armonizado se divide en 21 secciones.

<sup>13</sup> Esto es diferente de analizar las oportunidades que se abren en el comercio entre los países de la cuenca del Caribe y China, lo que será objeto de otro trabajo.

<sup>14</sup> Contrario a lo que se cree, el costo del transporte marítimo no es importante como diferencial (Gitli y Arce, 2000a), pero el tiempo de entrega, la distancia por recorrer para resolver problemas específicos y el costo del transporte aéreo, pueden ser elementos mucho más importantes en contra de China.

CUADRO 6

**Algunos países: Participación de mercado en las importaciones de productos de la confección realizadas por los Estados Unidos, 1990-1999**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
China	13.9	14.5	15.8	17.4	15.3	12.9	13.2	13.4	11.4	11.1
Cuenca del Caribe	8.4	10.4	11.3	12.9	13.1	14.7	15.5	16.8	16.4	16.5
México	2.8	3.5	3.9	4.3	5.3	7.4	9.6	11.4	13.1	14.3

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Los productos de la confección corresponden a los capítulos 61 y 62 del Sistema Armonizado.

a) *Participación de mercado*

En este sentido, en febrero de 1997, Estados Unidos concluyó nuevos acuerdos con China en lo que se refiere al comercio de productos textiles y de la confección. Uno de ellos extendió la vigencia de las cuotas estadounidenses para los bienes chinos que no fuesen de seda por cuatro años, hasta el final de 2000. Esto redujo las cuotas para aquellos productos en los que China ha violado constantemente el límite mediante contrabandos por terceros países (triangulación realizada especialmente con Hong Kong y Singapur), aprovechando las cuotas subutilizadas por ellos; al mismo tiempo, se fortalecieron las normativas contra este tipo de comercio (recuadro 2).

Por su parte, los países de la cuenca del Caribe aumentaron durante los años noventa su participación en el mercado estadounidense, a partir del retroceso de los países asiáticos sujetos a cuotas, entre los cuales China es muy importante. A partir de 1994, México ha aprovechado las ventajas arancelarias otorgadas por los Estados Unidos en el marco del TLC de América del Norte, para incrementar sus exportaciones de productos de la confección hacia los Estados Unidos. Es un hecho que México es el país que ha aumentado con más rapidez sus exportaciones de estos bienes, por lo que se ha apoderado de la mayor proporción del mercado perdido por los países asiáticos; al mismo tiempo, en 1998, la cuenca del Caribe en su conjunto perdió participación de mercado, después de haber exhibido una tendencia ascendente durante la década. En el incremento de la participación de México a partir de 1995 también influyó su devaluación de finales de 1994, la que contribuyó a acrecentar las ventajas que este país había obtenido a través de dicho Tratado (Gitli y Arce, 2000a).

Una proporción importante de los productos de la cuenca del Caribe entra a los Estados Unidos bajo una condición especial, la de producción compartida. En el sector de la confección los países de la Cuenca representan un 83.7% del total de lo importado bajo este

régimen (cuadro 7). Asimismo, del valor total que ingresa como producción compartida, un 63.9% corresponde a contenido de origen estadounidense; por lo tanto, los países de la cuenca no pagan aranceles sobre este porcentaje.<sup>15</sup>

Resalta la importante diferencia entre el componente estadounidense utilizado por los países latinoamericanos y el utilizado por todos los demás: para los primeros el porcentaje es como mínimo de 43.2% (en Guatemala), mientras que para los segundos es de apenas 16.5%. Lo anterior refleja el hecho de que los países más alejados de los Estados Unidos, como los asiáticos, no tienen mucho incentivo para fabricar ropa bajo el régimen de producción compartida, por lo difícil que resultaría trasladar telas y otros insumos estadounidenses desde los Estados Unidos para iniciar la producción de los bienes.

Si China se incorporara a la OMC, en el 2005 la eliminación de las cuotas vigentes en el marco del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido permitiría incrementar de manera importante su participación en el mercado mundial, lo que afectaría fuertemente a otros abastecedores regionales de estos bienes. De hecho, según estimaciones del gobierno estadounidense, con la eliminación de las cuotas, China podría elevar su participación en el mercado mundial en más de seis puntos porcentuales en el 2005; esto le ayudaría a mantenerse como el principal abastecedor mundial de productos de la confección, para posteriormente estabilizar esa participación en alrededor de 37% (Comisión de Comercio Internacional, 1999b).

<sup>15</sup> Para el sector de la confección el ingresar bajo producción compartida significa que las telas han sido cortadas en Estados Unidos y enviadas a coser a la cuenca, pagando los derechos aduaneros solamente sobre el valor agregado en el extranjero. En cambio, China paga el arancel sobre la totalidad del producto. No está muy claro hasta dónde esto representa una ventaja hoy en día para los países de la cuenca, debido a que no sólo la mano de obra china es más barata, sino que también las telas lo son.

Recuadro 2  
EL ACUERDO CHINA - UNIÓN EUROPEA

El 19 de mayo pasado, China y la Unión Europea llegaron a un acuerdo bilateral en torno a las preferencias arancelarias que le brindará el país asiático a la Unión Europea, con el objetivo de permitirle el acceso de esta última a China. A continuación presentamos algunos de los principales elementos de este acuerdo.

En lo que se refiere a los aranceles aduaneros para los 150 productos prioritarios de los países europeos, el arancel promedio se reducirá del 18.6 al 10.6%.

Los aranceles para los cinco productos del calzado, que representan más del 70% de las exportaciones de calzado de la Unión Europea, se reducirán del 25 al 10%.

En 52 productos relacionados con el sector de "maquinaria y aplicaciones", que representan el 26% del total de las exportaciones europeas, los aranceles se reducirán al 5-10% desde los niveles superiores al 35% vigentes actualmente.

Algunas de las concesiones obtenidas por la Unión Europea en lo que respecta a los productos agrícolas fueron:

Producto	Arancel actual	Arancel acordado
Mantequilla	30%	10%
Leche en polvo	25%	10%
Pastas	25%	15%
Vino	65%	14%
Mandarinas	40%	12%

Igual que en el caso de los Estados Unidos, China se comprometió a firmar el acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias en el marco de la OMC.

En lo que respecta a telecomunicaciones, los operadores extranjeros podrán ser dueños del 25% del total de esta actividad. Este nivel se elevará al 35% y 49% para los años primero y tercero después de haber entrado en vigencia el acuerdo. En el campo de los seguros, se autorizaron siete nuevas licencias para que compañías europeas provean este servicio. Los negocios de distribución al por menor ya no estarán sujetos a la restricción de alianza estratégica 50-50, así como tampoco a la restricción de 20 000 m<sup>2</sup> de tamaño máximo, o de no más de 30 puntos de venta.

*Fuente:* Unión Europea (2000).

Con respecto al mercado estadounidense, la incorporación de China a la OMC y la eliminación de las cuotas tendrían efectos considerables en la composición de los proveedores de las importaciones estadounidenses de productos de la confección (cuadro 8). Para estos productos, la participación de mercado de China se incrementaría en tres puntos porcentuales en el 2005, cuando las restricciones cuantitativas serían eliminadas. Por su parte, los países del Sur de Asia<sup>16</sup> también se verían favorecidos por la eliminación de las cuotas: su participación se elevaría en aproximadamente cuatro puntos porcentuales hacia el 2005, y seguiría exhibiendo una tendencia ascendente en los años pos-

teriores. El aumento en la participación de mercado de China y los países del Sur de Asia implicaría una reducción de aproximadamente cuatro puntos porcentuales en la participación de mercado de "todos los demás", entre los cuales indudablemente los países de la cuenca del Caribe se verían fuertemente afectados.<sup>17</sup>

Por otra parte, es preciso considerar que en virtud de la Ley de Comercio y Desarrollo aprobada en los Estados Unidos el año 2000 los países de la cuenca del Caribe disfrutaban ahora de una ampliación de las preferencias arancelarias que les había brindado la

<sup>16</sup> India, Bangladesh, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

<sup>17</sup> Si bien, como vimos en la sección IV, los Estados Unidos se reserva el derecho de aplicar las salvaguardias textiles hasta el año 2008, lo que arrojaría un poco más de incertidumbre para el período interino.



CUADRO 7

**Estados Unidos: Importaciones de productos de la confección que ingresan como producción compartida y contenido estadounidense de ellas, 1997**  
(Millones de dólares)

	Total	Producción compartida	Porcentaje del total	Contenido estadounidense	Porcentaje de producción compartida
México	6 586	5 187	78.8	3 368	64.9
Rep. Dominicana	2 349	2 154	91.7	1 358	63.0
Honduras	1 875	1 586	84.6	1 130	71.2
El Salvador	1 170	1 006	86.0	580	57.7
Costa Rica	827	791	95.7	524	66.2
Jamaica	422	382	90.5	309	80.9
Guatemala	1 150	706	61.4	305	43.2
Haití	225	211	93.8	155	73.5
Colombia	364	253	69.5	148	58.5
Nicaragua	232	67	29.9	47	70.1
Los demás	38 374	599	1.6	99	16.5
<i>Total</i>	<i>53 574</i>	<i>12 939</i>	<i>24.2</i>	<i>8 024</i>	<i>62.0</i>
Cuenca del Caribe	8 307	6 949	83.7	4 438	63.9

Fuente: Comisión de Comercio Internacional (1999b).

CUADRO 8

**Países abastecedores de productos de la confección: Posibles pérdidas y ganancias de participación en el mercado estadounidense como resultado del ingreso de China a la OMC y la eliminación de las cuotas**

	Mercado mundial	Estados Unidos
China	Aumento de más de 6%	Aumento de un 3%
México y Canadá	Ligera reducción	Pérdida de 2%
Todos los demás <sup>a</sup>	Pérdida de un 3%	Pérdida de un 4%

Fuente: Comisión de Comercio Internacional (1999b).

<sup>a</sup> Dentro de "todos los demás" se incluye a los países de la cuenca del Caribe, Brasil, los países de la Unión Europea y demás pequeños abastecedores. El estudio de la Comisión de Comercio Internacional no especifica por separado el impacto sobre los países de la cuenca en ningún caso, por lo que estos resultados corresponden a estimaciones de los autores.

Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Estimamos que esta legislación, vigente a partir del 1 de octubre del 2000, sin duda dará un nuevo impulso a la producción en los países de la cuenca y suavizará el efecto que tendrá sobre ellos la eliminación de las cuotas chinas. Así, del grupo de "todos los demás" la cuenca será la única subregión que no se verá perjudicada.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Véase una definición de "todos los demás" en la nota al pie del cuadro 8.

Cabe destacar que el gobierno estadounidense también prevé una ligera pérdida en la participación de mercado de México a partir del 2005, como resultado de la eliminación de las cuotas para los productos de la confección. Sin embargo, este país se vería menos afectado debido a las preferencias con que cuenta en el marco del TLC de América del Norte.

b) *Los precios relativos y la competencia*

A continuación examinaremos los precios relativos con los que China abastece al mercado estadounidense, en comparación con los precios de los bienes provenientes de la cuenca del Caribe. Para hacerlo tomaremos el caso de los tres principales productos de la confección exportados por los países de la cuenca a Estados Unidos en 1998: pantalones de hombre, *T-shirts* de hombre y camisas de algodón de hombre.<sup>19</sup> Como podemos apreciar en el cuadro 9, en estos productos China está abasteciendo el mercado estadounidense con precios bastante parecidos a los de los países de la cuenca, por lo que parece que, al menos en este caso, no estaría compitiendo en virtud de precios más bajos. Esto podría indicar que el principal factor de diferenciación después del ingreso de China a la OMC estaría en la eliminación de las cuotas.

<sup>19</sup> Estos productos representan un 3.7, 2.6 y 2.4% , respectivamente, de las importaciones totales realizadas por los Estados Unidos desde los países de la Cuenca del Caribe y corresponden a las clasificaciones arancelarias 6203424015, 6109100012 y 6105100010 del Sistema Armonizado.

## Recuadro 3

LA AMPLIACIÓN DE PREFERENCIAS PARA LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL CARIBE  
POR PARTE DE LOS ESTADOS UNIDOS

La Ley de Comercio y Desarrollo de 2000, de los Estados Unidos, amplió las preferencias arancelarias de que disfrutaban los países de la cuenca del Caribe en el marco de la Iniciativa de la cuenca del Caribe de 1984.

Para el calzado,<sup>a</sup> atún, petróleo y derivados, relojes, y los productos de cuero ("planos", como billeteras)<sup>b</sup> el arancel será el mismo que el de México, siempre que cumplan con las normas de origen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Los productos textiles y de vestuario quedan sujetos a un régimen especial, que contempla que para los siguientes productos habrá acceso libre de cuotas y aranceles:<sup>c</sup>

1. Productos de la confección elaborados a partir de tela e hilo estadounidenses, cortados en Estados Unidos (producción compartida o maquila), permitiéndose que los mismos hayan sufrido una serie de operaciones adicionales de lavado y procesamiento. Se posibilita también el corte de la tela estadounidense en la región, aunque en estos casos pareciera que no se permiten procesos posteriores al ensamblado.
2. Ciertos productos tejidos (*knitted*) en un país beneficiario con hilo elaborado en Estados Unidos (con la excepción de las medias catalogadas en la partida 6115 del Sistema Armonizado), y productos de la confección tejidos (*knitted*), cortados y completamente ensamblados en uno o más países beneficiarios, a partir de tela producida en la región utilizando hilo estadounidense. Esta concesión queda sujeta al límite inicial anual de 250 millones de metros cuadrados equivalentes de tela, que crecerá un 16% cada año hasta el 2004, momento a partir del cual el crecimiento de la cuota se establecerá por ley. En este caso pareciera que no se permiten procesos posteriores a la confección, porque esta opción no está claramente definida en la legislación.
3. *T-shirts*, diferentes a las de ropa interior, clasificadas como camisetas de punto, de algodón (61091000 del Sistema Armonizado) y camisetas de punto de las demás fibras textiles (61099010), elaboradas en uno o más países beneficiarios a partir de tela producida en uno o más países de la región, utilizando hilo hecho en Estados Unidos. Para este caso se establece un techo de 4.2 millones de docenas de camisetas confeccionadas con tela originaria, con un incremento anual de este límite del 16% hasta el 2004, cuando el crecimiento se establecerá por medio de una ley.
4. Cualquier producto de la confección clasificado bajo la subpartida 621210 (sostenes, brasieres), si el artículo es cortado y cosido, o ensamblado en los Estados Unidos, o en alguno de los países beneficiarios. Estos productos serán elegibles para el tratamiento preferencial, si incluyen como mínimo un 75% de tela estadounidense.
5. Aquellos productos ensamblados a partir de fibras, hilo o tela, no disponibles en cantidades comerciales en la región (países del TLC de América del Norte). Los productos elaborados a mano o productos folclóricos y el equipaje textil.

Por último, aquellos productos agrícolas especialmente sensibles, como el azúcar,<sup>d</sup> la carne, los jugos congelados, el tabaco y los estuches de joyas, que estaban sujetos a cuotas y luego fueron arancelizados, no sufren ningún cambio en la nueva legislación. Por lo tanto, en ellos no hay paridad con el TLC de América del Norte.

Fuente: Gitli y Arce (2000b).

<sup>a</sup> Desde 1990, si el calzado era maquilado, entraba libre de aranceles.

<sup>b</sup> Los productos planos quedaron desde 1990 sujetos a aranceles reducidos.

<sup>c</sup> En ciertos casos, como los señalados en los puntos 2 y 3, los productos están sujetos a cuotas.

<sup>d</sup> El acceso al mercado del azúcar para los países de la icc está sujeto a cuota, pero exento de impuesto.

CUADRO 9

**Países de la cuenca del Caribe y otros:  
Precios relativos de los principales  
productos de la confección importados  
por los Estados Unidos<sup>a,b</sup>**  
(Promedio 1995-1998)

País	Pantalones de hombre	T-shirts de hombre	Camisas de algodón de hombre
China	0.97	1.00	1.42
Costa Rica	0.95	—	—
El Salvador	—	0.78	0.64
Guatemala	—	—	0.81
Hong Kong	1.14	2.85	1.70
Honduras	1.00	0.88	0.77
Jamaica	—	0.91	—
México	0.98	1.01	0.77
Rep. Dominicana	1.00	0.80	0.86

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, MAGIC.

<sup>a</sup> El hecho de que para algunos países de la cuenca del Caribe no se indiquen datos sobre algún producto no implica que este país no lo exporte, sino simplemente que no es uno de los primeros tres abastecedores de la región de este producto.

<sup>b</sup> Es muy probable que las importaciones realizadas por los Estados Unidos desde Hong Kong provengan realmente de China, por lo que este dato debe de tomarse con cuidado.

Sin embargo, hoy en día China no sólo es uno de los mayores proveedores mundiales de vestuario de menor precio, sino que también se está convirtiendo en un productor de bajos costos para confecciones de gran calidad y valor, lo que tal vez se deba a las cuotas impuestas por Estados Unidos para evitar la importación de productos de baja calidad. Esta transición hacia productos de mayor valor se refleja en el traslado de la producción de este tipo de bienes desde Hong Kong hacia China, que ha llevado a que se reduzcan los empleados de la industria de la confección en Hong Kong de 128 mil a 45 mil entre 1993 y 1998 (Comisión de Comercio Internacional, 1999b, sección 8, p. 6).

En este sentido, al aprobar la legislación sobre extensión de preferencias para los países de la cuenca del Caribe, lo que está promoviendo Estados Unidos es su propia producción interna. Lo anterior se debe a que la actividad de la cuenca está fuertemente centrada en el régimen de producción compartida, en la cual el 64% del total de la vestimenta exportada por estos países corresponde a contenido estadounidense. Por lo tanto, la legislación aprobada fortalecerá el uso de hilo y tela estadounidenses en los países de la cuenca, de manera que el crecimiento futuro de las industrias textiles y de vestuario en estos países le permitirá a los Estados Unidos mejorar la desfavorable evolución de su industria textil interna, en la cual el empleo se re-

dujo de 675 mil a 596 mil personas entre 1993 y 1998 (Comisión de Comercio Internacional, 1999b, sección 8, p. 2). Los encadenamientos productivos derivados de la utilización intensiva de materia prima estadounidense son grandes, por lo que un incremento en la participación de mercado de la cuenca beneficiaría a la industria textil estadounidense.

La maraña de conflictos de intereses entre productores textiles, de la confección y distribuidores es sumamente difícil de desentrañar. El gráfico 2 resume la estructura e interrelaciones de estos grupos, así como sus enfoques a veces contradictorios. Los distribuidores tienden a requerir “paquetes completos” (Arias, 1999; Zúñiga, 1999; Gereffi, 2000). Si esto es así, a ellos (que muchas veces son también productores subcontratantes de ropa) no les interesa demasiado la procedencia de las telas, sino solamente su calidad y especificaciones. Por lo tanto, están dispuestos a entrar en negociaciones con quien sea (China, la ICC, etc.). En cambio, los productores de textiles estadounidenses están interesados en expandir el campo y las ventajas de la producción compartida como forma de ampliar el mercado para sus telas.

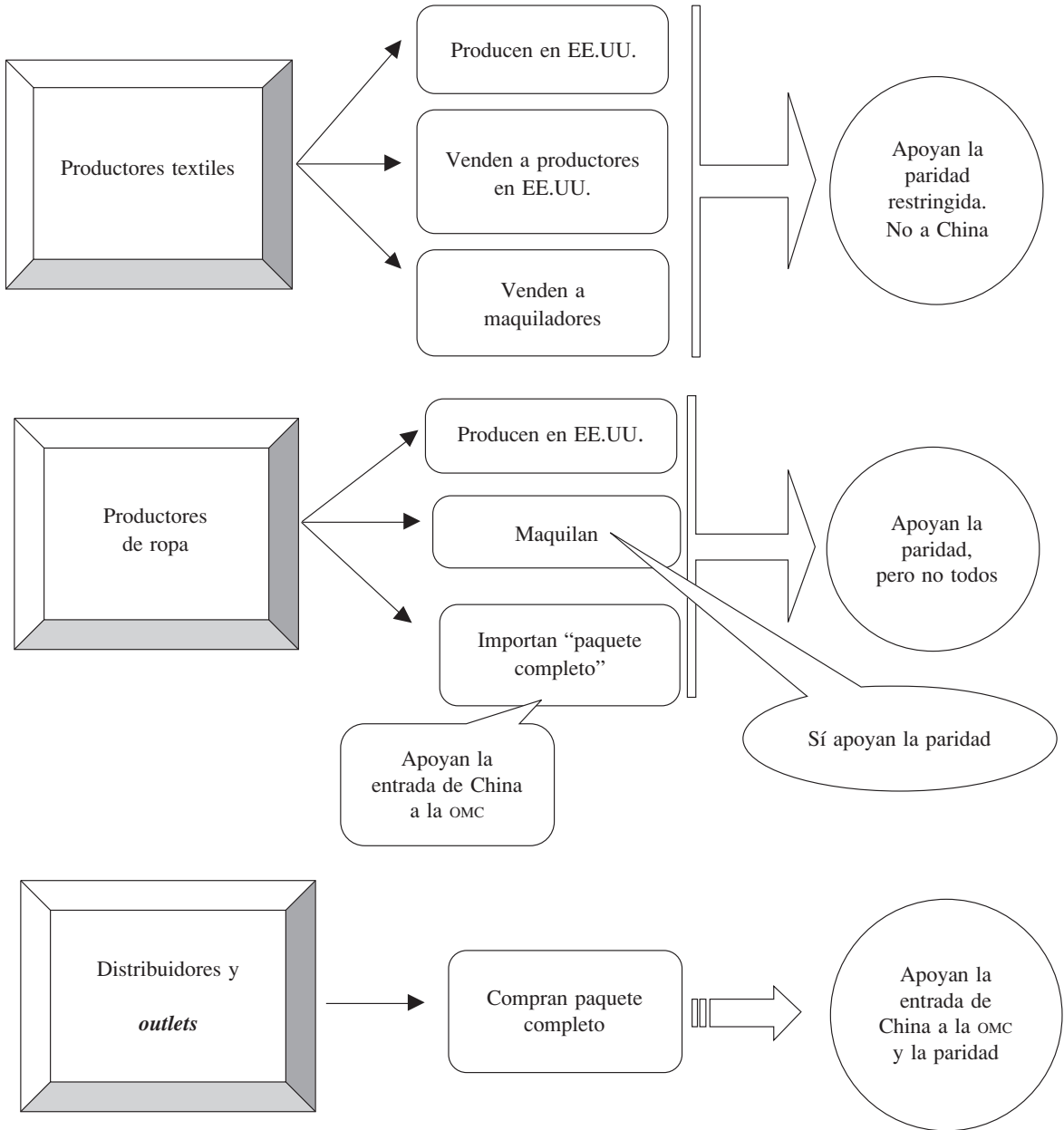
Sobre este punto Gereffi (2000) analizó la reestructuración del sector de la confección en Estados Unidos y llegó a la conclusión de que los productores establecidos tanto en México como en Asia apuntan a producir el “paquete completo”. En el caso mexicano esta tendencia se explica por las posibilidades de integración productiva que le brinda el TLC de América del Norte, mientras que en el caso de Asia se debería a los fuertes encadenamientos existentes entre los productores asiáticos. Al respecto, Ng y Yeats (1999) encuentran que el intercambio de componentes e insumos entre los países asiáticos es mucho mayor de lo que podría pensarse. Por ejemplo, del total de las importaciones de este tipo de productos realizadas por dichos países en 1996, un 58.5% correspondió a comercio intrarregional, lo que da una idea de la importancia de la “producción compartida” que estaría realizándose entre los países de Asia.<sup>20</sup>

China tiene todas las posibilidades de competir en el mercado internacional de productos de la confección, sobre la base de costos salariales bajos. Sus salarios solamente representan un 17% de los de Costa Rica,

<sup>20</sup> En este punto consideramos la “producción compartida” no como una clasificación aduanera, sino como una división del trabajo, por la cual cada país ejecuta diferentes fases del proceso productivo, según la mano de obra y el nivel de conocimiento de que dispone.

GRAFICO 2

**Cadena textiles-vestuario: Flujo de producción y ventas y posición con respecto a China y a la paridad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte para los países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (icc)**



CUADRO 10

**Algunos países: Costos laborales en la industria de la confección<sup>a</sup>**  
(Dólares por hora)

	1996	1998
Estados Unidos	9.56	10.12
Hong Kong	4.51	5.20
Corea del Sur	4.18	2.69
Costa Rica	2.38	2.52
República Dominicana	–	1.49
México	1.08	1.51
Guatemala	1.31	1.28
Honduras	–	1.05
China	0.28	0.43
India	0.36	0.39
Bangladesh	0.31	0.30
Indonesia	0.34	0.16

Fuente: Comisión de Comercio Internacional (1999b, pp. 8-7) para los datos de 1996 y 1998; Gitli (1997) para los datos de la República Dominicana y Honduras, que corresponden a 1997.

<sup>a</sup> Los costos laborales incluyen las cargas sociales.

un 28.5% de los de México y un 33.6% de los de Guatemala, lo que hace que los precios finales de sus productos puedan ser bastante inferiores a los ofrecidos por los países de la cuenca (cuadro 10).

De las empresas de la confección ubicadas en China, en 1995 un 42% era de propiedad extranjera, casi un 40% correspondía a empresas comunitarias,<sup>21</sup> un 7% a empresas privadas y solamente un 6% a empresas estatales. Además, la producción para exportación depende considerablemente de telas importadas de Hong Kong, Italia, la República de Corea, Taiwán y Japón, entre otros. Aproximadamente un 55% de los productos de la confección es de tela importada (Comisión de Comercio Internacional, 1999b, sección 8, p. 5).

Como hemos visto, la suma del posible ingreso de China a la OMC y la apertura de las cuotas para productos textiles en el año 2005 auguran una situación de gran crisis para los países de la cuenca del Caribe, los que tienen que asumir con seriedad el reto. Las decisiones de inversión que permitirán ampliar las ventajas competitivas deberán tomarse en este plazo.

## 2. Calzado

El calzado (capítulo 64 del Sistema Armonizado) podría ser otro tipo de bien en el que se incrementaría la

<sup>21</sup> Las empresas comunitarias corresponden a las denominadas *township enterprises*.

competencia china con los países de la cuenca del Caribe. Como vimos anteriormente en el cuadro 5, un 13.1% de las importaciones realizadas por los Estados Unidos desde China corresponde a “Calzado, sombrería y flores artificiales”, la tercera sección en importancia en el comercio entre ambos países. En la cuenca del Caribe, como lo señalamos antes, el calzado es producido básicamente por la República Dominicana, de modo que el análisis posterior lo centraremos exclusivamente en este país.

Cabe aquí aclarar que el calzado está: i) excluido de las preferencias arancelarias del Sistema Generalizado de Preferencias; ii) semiexcluido de la Iniciativa de la cuenca del Caribe (si un país de la cuenca fabrica calzado bajo la modalidad de producción compartida, este bien estará libre de impuestos al momento de ingresar a los Estados Unidos), y iii) incluido en la ICC a partir de la nueva ley de 2000.

La República Dominicana efectúa un 34.2% de sus exportaciones de calzado bajo la modalidad de producción compartida, y de este rubro, un 66.5% corresponde a contenido estadounidense, por lo que se está beneficiando del ingreso exonerado de parte de los impuestos sobre estos productos a los Estados Unidos. En este sentido tiene una ventaja frente a China, país que si bien es cierto podría aprovechar los beneficios de la producción compartida, no lo hace por la existencia en el Este asiático de una estructura más eslabonada de la producción, con lo cual el abastecimiento de insumos se produce regionalmente.

Examinaremos ahora dos de los principales productos de exportación desde la República Dominicana, para determinar si existe o no competencia por parte de China y bajo qué condiciones de precio. Con este fin, analizaremos el primer y segundo productos de exportación desde la República Dominicana hacia los Estados Unidos dentro de la categoría de calzado: i) cortes separados y sus partes, excepto contrafuertes y punteras duras (6406106500), y ii) calzado (no deportivo) con suela de caucho, plástico, o de cuero natural o regenerado y parte superior de materias textiles (6404193515).

El primer producto —“cortes separados y sus partes, excepto contrafuertes y punteras duras”— representa un 4% del total exportado a los Estados Unidos por la República Dominicana, por lo que es muy importante dentro de la estructura exportadora de este último país, cuya participación en el mercado estadounidense pasó de 47.3 a 60.5% entre 1990 y 1998, aunque alcanzó su máximo en 1994 (63.3%) y luego comenzó a disminuir ligeramente. Por su parte, México

ha aumentado su participación en ese mismo mercado, especialmente desde 1995, lo que podría deberse a los incentivos para invertir en este país derivados del TLC de América del Norte y, en alguna medida, de la devaluación mexicana de finales de 1994.<sup>22</sup> China también incrementó de manera considerable su participación en el mercado estadounidense entre 1990 y 1998, pasando de un 0.5% a un 7.7%. Sin embargo, ésta alcanzó su nivel más alto (10%) en 1995 y luego empezó a disminuir.

Ahora bien, si analizamos la estructura de los precios relativos de cada uno de los principales países abastecedores de este bien,<sup>23</sup> observamos lo siguiente: La República Dominicana provee este producto a precios 27% más altos que el promedio de los abastecedores, en tanto que México lo hace a precios 4% más bajos que ese promedio. China vende a precios que son mucho más bajos aun que los mexicanos, y en promedio un 54% más bajos que el promedio de precios de todos los abastecedores (cuadro 11).

Analicemos ahora el segundo producto de exportación desde la República Dominicana. Este producto es el "Calzado (no deportivo) con suela de caucho,

plástico, o de cuero natural o regenerado, y parte superior de materias textiles", y representa un 0.5% de las exportaciones totales a los Estados Unidos de la República Dominicana. Este último país incrementó de manera considerable su participación de mercado entre 1990 y 1998, de 0 a 37.1%. Su principal competidor, China, elevó la suya de 14.2% en 1990 a 35.5% en 1998. Por su parte, México, que era el principal abastecedor en 1990 (82%), redujo significativamente su participación, que llegó a sólo 18% del total en 1998.

Al observar los precios relativos vemos reproducida, en este caso, la misma situación que en el producto anterior: la República Dominicana abasteció con precios relativos más elevados que el promedio (aproximadamente 60% más altos en 1996-1998 y 100% en 1995-1998), mientras que China lo hizo con precios relativos 28% más bajos en 1995-1998.

En este panorama, si el acuerdo suscrito estimula a los Estados Unidos a importar tal bien desde China, este último país podría competir en el mercado estadounidense con precios bastante más bajos que los de los países de la cuenca del Caribe y México, cuya competitividad en ese mercado podría verse afectada. Esto sucedería, porque se le estaría asegurando a China el arancel de nación más favorecida, lo que es casi tan importante como una reducción arancelaria, ya que da estabilidad al intercambio comercial que se realice con ese país.

CUADRO 11

**Países de la cuenca del Caribe y algunos otros: Precios relativos de los principales productos del calzado importados desde ellos por los Estados Unidos<sup>a</sup>**  
(Promedio 1995-1998)

	Cortes separados y sus partes	Calzado (no deportivo)
República Dominicana	1.27	2.01
China	0.46	0.72
México	0.96	0.92
Canadá	—	1.54
Honduras	0.95	—
India	1.05	—
Costa Rica	1.59	—
Argentina	1.49	—

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, MAGIC.

<sup>a</sup> Para algunos países no aparece el precio relativo de un producto, no necesariamente porque no lo vendan, sino porque no son competidores importantes con ese bien en las importaciones de los Estados Unidos.

<sup>22</sup> Además, un 8% del valor de las importaciones de calzado desde México corresponde a insumos estadounidenses (Comisión de Comercio Internacional, 1999c).

<sup>23</sup> Los precios relativos se refieren al precio de importación desde cada país en relación al precio de importación promedio desde todos los países.

#### 4. Otros instrumentos de uso médico, quirúrgico dental o veterinario<sup>24</sup>

El cuarto producto de importación de los Estados Unidos desde la cuenca del Caribe lo constituyen "Otros instrumentos de uso médico, quirúrgico, dental o veterinario". Este rubro representó un 2.8% de las importaciones totales realizadas por los Estados Unidos desde la cuenca en 1998, siendo los principales proveedores la República Dominicana y Costa Rica, con un 30.3 y un 5.5% de participación de mercado, respectivamente. México también abastece al mercado estadounidense en casi un 30%. China, por su parte, proporcionó sólo 0.2% de las importaciones estadounidenses de estos productos, por lo que no parece significar una competencia muy importante para los países de la cuenca.

<sup>24</sup> Este producto se clasifica como el 9018908000 en el Sistema Armonizado.



## 5. Partes o accesorios de máquinas automáticas para el procesamiento de datos<sup>25</sup>

Este producto ocupa el sexto lugar en las importaciones realizadas por los Estados Unidos desde los países de la cuenca del Caribe, y representó un 2.6% del total importado desde estos últimos en 1998. El país de la cuenca que lo está proveyendo es Costa Rica, a partir de la creación de INTEL en 1997; su participación

en el mercado al año siguiente fue de 2.2%. México también vende este tipo de productos a los Estados Unidos, y en 1998 contribuyó con un 7.9% del total de compras estadounidenses de esta índole. Por su parte, China también participó ese mismo año en el mercado estadounidense con un 5.0%, convirtiéndose así en un importante competidor de Costa Rica y México. Sin embargo, en este caso la monopolización del mercado mundial atenúa el problema para Costa Rica.

# VI

## Conclusiones

El ingreso de China a la OMC generará grandes cambios en las relaciones comerciales recíprocas existentes entre ese país y los Estados Unidos, pero también afectará la evolución del intercambio que realizan ambos países con otros socios comerciales.

Uno de los mayores aumentos en las exportaciones de China hacia los Estados Unidos podría darse en el sector de los textiles y el vestido. Hasta el momento, este comercio está restringido por la existencia de cuotas, pero a partir de 2005 China podrá proporcionar crecientemente al mercado estadounidense productos más baratos, lo que no sólo perjudicará a la industria textil y del vestido estadounidense, sino que también incrementará la competencia que enfrentarán los países de la cuenca del Caribe y México, que son importantes abastecedores de productos de la confección. De hecho, el gobierno estadounidense prevé que China elevará su participación en el mercado estadounidense de productos de la confección en aproximadamente tres puntos porcentuales.

Lo anterior podría acarrear serios problemas a las economías de la cuenca, las cuales ya han visto reducirse el ritmo de crecimiento de sus exportaciones de textiles como resultado del TLC de América del Norte y de la devaluación mexicana de diciembre de 1994. No obstante, la reciente aprobación de la legislación que amplía las preferencias arancelarias de que disfruta la cuenca del Caribe en el marco de la ICC altera doblemente las reglas del juego, al favorecer a los países de la cuenca, y significa problemas para el resto de los exportadores de prendas de vestir.

Lo importante en lo que toca a este sector es que, ingrese o no China a la OMC, la eliminación de cuotas en el mercado estadounidense para los productos de la confección es inevitable; al parecer, los grandes favorecidos serían los países del sur de Asia y los más perjudicados los de la cuenca del Caribe y, en menor medida, México. La incorporación de China a la OMC vendría a agudizar aún más la situación planteada, pues le daría mayor acceso al mercado estadounidense y así restringiría incluso más las posibilidades de crecimiento de los países de la cuenca. Por otra parte, como hemos dicho antes, éstos se han visto beneficiados recientemente con la ampliación de beneficios comerciales.

En síntesis, los países de la cuenca tienen una “ventana” de oportunidades entre el 2000 y el 2005 que deberán aprovechar para reestructurar su sector textil y de la confección con miras a tomar la delantera. Esto tiene implicaciones que no es del caso desarrollar aquí, pero llama a reflexión acerca de la necesidad de ordenar las políticas de apoyo al sector y las bases mismas de la atracción de inversiones.

En el rubro del calzado, China representa una fuerte competencia para la República Dominicana y, además, tiene la posibilidad de vender a precios más bajos, como lo ha venido haciendo hasta el momento; por lo tanto, un incremento de las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y China podría tener efectos adversos sobre la evolución de las importaciones de este tipo desde la República Dominicana.

En “Otros instrumentos de uso médico”, China es un competidor importante para las exportaciones de la República Dominicana y Costa Rica a los Estados Unidos, por lo que habría que mirar con atención las posibilidades que tiene China de ampliar sus exportaciones

<sup>25</sup> Este producto se clasifica como el 8473301000 en el Sistema Armonizado.

en este campo. En cuanto a las “partes de máquinas automáticas”, China no parece ser un competidor importante de Costa Rica, dado que solamente abastece a un 0.2% del mercado estadounidense.

De lo dicho se desprende que los sectores de la cuenca del Caribe que podrían verse más afectados por la entrada de China a la OMC serían el de la confección y el del calzado.

Por último, cabe destacar que los países de la cuenca —y del resto del continente americano— deberían percibir la ampliación de las preferencias de la Iniciativa para la cuenca del Caribe como la primera buena señal práctica que envía Estados Unidos sobre sus posibilidades de negociar el Área de Libre Comer-

cio de las Américas. En el caso particular de los países de la cuenca, la legislación señala que el presidente de los Estados Unidos deberá tomar todas las medidas necesarias para establecer un calendario de reuniones entre los ministros de comercio de los países de la cuenca y el Representante de Comercio de los Estados Unidos, con el fin de llegar a un acuerdo entre este país y los de la ICC que sea ventajoso para ambas partes y contenga provisiones similares a las del TLC de América del Norte. De esta forma, las puertas quedan abiertas para que los países de la cuenca inicien negociaciones con el gobierno estadounidense para llegar a un acuerdo por el cual la paridad con ese tratado se vuelva una realidad.

#### Bibliografía

- Arias, C. (1999): *Guatemala busca alternativas competitivas*, Georgia, Apparel Industry International, septiembre-octubre.
- Banco Mundial (1999): *World Development Indicators, 1999*, Washington, D.C.
- Bates, G. (1999): *Limited engagement*, *Foreign Affairs*, vol. 78, N° 4, Nueva York, Council on Foreign Affairs.
- Bosworth, P. y G. Ofer (1995): *Reforming planned economies, An Integrating World Economy*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Chacón, F. (2000): Comercio internacional de los textiles y el vestido: reestructuración global de las fuentes de oferta en los EE.UU. durante la década de los años noventa, *Integración y comercio*, año 4, N° 11, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Comisión de Comercio Internacional (1999a): *Industry and Trade Summary: Apparel*, Publication N° 3169, Washington, D.C., marzo.
- \_\_\_\_\_ (1999b): Assessment of the Economic Effects on the United States of China's Accession to the WTO, Investigation N° 332-403, Washington, D.C., septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1999c): Production Sharing: Use of U.S. Components and Materials in Foreign Assembly Operations, 1995-1998, Investigation N° 332-237, Washington, D.C., diciembre.
- Economy, E. (1999): Painting China green, *Foreign Affairs*, vol. 78, N° 2, Nueva York, Council on Foreign Affairs.
- Elliot, R. (2000): Argentina Sees Fatter Farm Export with China, Reuters, 22 de marzo.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2000a): *Balance of Payment Statistics*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2000b): *International Financial Statistics*, Washington, D.C.
- GAO (General Accounting Office) (2000): World Trade Organization. China's Membership Status and Normal Trade Relations Issues, Washington, D.C.
- Gereffi, G. (2000): La transformación de la industria de la indumentaria en América del Norte. ¿Es el TLCAN una maldición o una bendición?, *Integración y comercio*, año 4, N° 11, Washington, D.C., BID.
- Gitli, E. (1997): *La industria de la maquila en Centroamérica*, San José, Costa Rica, Organización Internacional del Trabajo (OIT), diciembre.
- Gitli, E. y R. Arce (2000a): Los desbalances de los países de la cuenca del Caribe frente al TLCAN: la industria de la confección, *Integración y comercio*, año 4, N° 11, Washington, D.C., BID.
- \_\_\_\_\_ (2000b): ¿Qué significa para la cuenca del Caribe la ampliación de preferencias comerciales de EE.UU.?, *Capítulos*, N° 59, Caracas, Sistema Económico Latinoamericano (SELA).
- Lardy, N. (2000): *Permanent Normal Trade Relations for China*, Policy Brief N° 58, Washington, D.C., The Brookings Institution, mayo.
- Lin, J. Y., F. Cai y Z. Li (1998): Competition, policy burdens, and state-owned enterprise reform, *The American Economic Review*, vol. 88, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Mody, A. y F. Wang (1997): Explaining industrial growth in coastal China: Economic reforms ... and what else?, *The World Bank Economic Review*, vol. 11, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Naciones Unidas (1999): *Estudio económico y social mundial 1999. Tendencias y políticas en la economía mundial*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.99.II.C.1.
- Ng, F. y A. Yeats (1999): *Production Sharing in East Asia: Who Does What for Whom and Why?*, Washington, D.C., Banco Mundial, Trade Team, Development Research Group.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2000): *China's accession to the WTO*, www.wto.org/wto/about/china.html
- Public Citizen (1999): Clarifying the rules on WTO accession. China and MFN status, Washington, D.C., Public Citizen Global Trade Watch, 24 de mayo.
- The Economist* (1997): A survey of China: Ready to face the world?, Londres, The Economist Newspaper, NA, Inc., marzo.
- The Journal of Commerce* (2000a): China should listen, The Journal of Commerce Online, 4 de febrero, <http://www.joc.com>
- \_\_\_\_\_ (2000b): Time runs down on China Pact, The Journal of Commerce Online, 18 de febrero, <http://www.joc.com>
- \_\_\_\_\_ (2000c): Clinton's biggest battle this year: trade, The Journal of Commerce Online, 23 de febrero, <http://www.joc.com>
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999): *World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, Nueva York.

- Unión Europea (2000): The sino-EU agreement on China's accession to the WTO: Results of the bilateral negotiations, Bruselas, mayo, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)
- US-China Business Council (2000): *Copy of U.S.-China Bilateral Market Agreement as Released by USTR on March 14, 2000*, Washington, D.C., <http://www.uschina.org>
- White House (2000): *Summary of U.S.-China Bilateral WTO Agreement*, Washington, D.C., China Trade Relations Working Group, 2 de febrero.
- Zúñiga, C. (1999): El Salvador se enfoca en el paquete completo, Georgia, Apparel Industry International, Bill Communications, noviembre-diciembre.

# Reflexiones sobre *el financiamiento* del desarrollo

---

**Roberto Frenkel**

*Investigador Titular, CEDES  
Director,  
Banco de la Provincia  
de Buenos Aires  
frenkelr@bapro.com.ar*

El artículo incluye reflexiones sobre la inserción financiera internacional de los países de la región y los diferentes segmentos de los sistemas financieros nacionales. En el marco del proceso de globalización financiera de América Latina, y sobre la base de las circunstancias que enfrentan los países más grandes de la región, se analizan diferentes factores que condicionan los escenarios financieros más allá de los argumentos estilizados de la sabiduría convencional: el riesgo de soberanía, el proceso de globalización financiera, el grado de integración financiera, el costo del capital y la gravitación de las primas de riesgo-país, la vinculación entre riesgo soberano y solvencia fiscal, y las consecuencias de la integración segmentada. Se consideran, asimismo, cursos de acción para reducir el riesgo-país. Por otro lado, se analiza el papel de los diferentes sectores institucionales en la generación del ahorro y se examinan las principales tendencias de la intermediación financiera en la región: la concentración bancaria, la mayor participación de entidades foráneas y el papel de la banca pública en el contexto actual.

# I

## Inserción financiera internacional

### 1. Introducción

#### a) *El proceso de globalización financiera de América Latina*

La inserción de América Latina en este proceso cumple veinticinco años, interrumpidos por la crisis de la deuda externa. A partir de comienzos del decenio de 1990 se produjo una reinserción y emergieron tendencias que sugerían que la región mostraba un proceso de integración creciente. La transitoriedad de los efectos tequila pareció confirmar esas tendencias. Sin embargo, después de la crisis asiática no se retornó a ese proceso. No se trata tan sólo de que las crisis no fueron “cortas”, en el sentido de que sus consecuencias persisten en las economías que las sufrieron; también cabe interrogarse sobre las tendencias que manifestó el proceso de globalización financiera después de la crisis asiática. Además, han aparecido fenómenos novedosos, como la inestabilidad financiera en los Estados Unidos y su contagio a las economías emergentes de América Latina. Existe una inestabilidad financiera potencial de ese país que podría tener una repercusión importante sobre las economías más frágiles. Recientemente, la reducción de la tasa de interés estadounidense ha tenido un impacto favorable y se proyectan mayores reducciones con efectos semejantes. Este es un curso posible, pero hay que preguntarse también si es probable en el contexto post-1997, caracterizado por el “aprendizaje” que realizó el mercado en el último trienio y la ausencia de mayores innovaciones en las instituciones internacionales. También cabe abrir un interrogante sobre la magnitud de los renovados flujos de capital. ¿Puede esperarse una repetición del auge de ingresos de 1996-1997? Las necesidades de financiamiento de las mayores economías de la región exigen flujos de magnitud semejante a los recibidos en esa oportunidad, para alcanzar tasas de crecimiento significativas. Si no se repite ese auge, Brasil y Argentina encararán situaciones de gran fragilidad.

#### b) *Cambios en la inserción financiera de los países*

Uno de los aspectos novedosos con relación al decenio de 1990 son los cambios experimentados en las economías receptoras. La inserción de los países ha ido cambiando. La ha ido modificando la acumulación de deuda externa e inversión extranjera directa (IED). Los balances de pagos tienen diferente estructura que al comienzo de la década. Los países altamente endeudados enfrentan como principal problema el refinanciamiento de sus deudas y el financiamiento de los déficit de cuenta corriente determinados por los servicios del capital (intereses y utilidades). El déficit de balance comercial ha perdido importancia relativa frente al déficit rígido y creciente en las cuentas de servicios financieros y factorales. En este aspecto, la situación se asemeja más a la de 1980 que a la de 1990.

Se puede analizar la diferente evolución de las economías en los años noventa en términos de trayectorias de integración financiera internacional. La noción subyacente es que se trata de un proceso con histéresis, en el cual las condiciones vigentes en un momento dependen de la historia previa. El ejemplo más evidente es la deuda externa. Ciertas trayectorias de integración financiera conducen a situaciones de mayor vulnerabilidad relativa, más propensas a las crisis. La CEPAL ha hecho hincapié en este aspecto y ha analizado políticas para evitar esas trayectorias. Sus recomendaciones están en buena medida fundadas en el análisis comparado de las trayectorias que siguieron los países, las distintas políticas que confluyeron para determinarlas y la experiencia que proporcionan los episodios de crisis (por dinámica propia o por mayor propensión al contagio). Pero los países que siguieron las trayectorias conducentes a mayor vulnerabilidad, aunque hayan tenido y superado crisis financieras y cambiarias, exhiben hoy, como consecuencia de su trayectoria pasada, situaciones “estructurales” de mayor vulnerabilidad (relaciones deuda externa/PIB, déficit en cuenta corriente/PIB, deuda externa/exportaciones, déficit en cuenta corriente/exportaciones, estructura de la cuenta corriente, estructura del sistema financiero).

Las altas primas de riesgo-país que enfrentan esas economías resultan de la apreciación que realiza el mercado de estas condiciones de mayor vulnerabilidad relativa. Al mismo tiempo, dicha apreciación tiende a

□ Este artículo se basa en material preparado para el Proyecto Conjunto CEPAL/BID sobre aspectos regionales del financiamiento del desarrollo en América Latina y el Caribe.

preservar o acentuar esas condiciones, por los efectos de las altas tasas de interés y menores flujos de capital sobre el crecimiento, el sector externo y las condiciones del sector financiero. Estos países están estacionados en una trampa de financiamiento. Son más propensos a las crisis por desencadenantes internos o por contagio, pero su situación se ha prolongado sin transformarse en una crisis cambiaria y financiera.

Brasil, por ejemplo, corrigió después de la crisis varios de los elementos que configuraron su trayectoria previa (devaluación, establecimiento de un régimen cambiario de flotación sucia, ajuste fiscal). Sin embargo, el país no podía cambiar la herencia “estructural” de su trayectoria previa (por ejemplo, sus relaciones de endeudamiento y el componente predeterminado de su cuenta corriente). El mercado evalúa estas condiciones y aplica una prima de riesgo-país alta, y la economía, pese a que en el año 2000 tuvo un crecimiento, sigue aprisionada en su trampa de financiamiento.

Argentina superó su crisis de finales de 2000 con un rescate internacional, pero sin ningún cambio de política con relación a la que determinó su trayectoria anterior (ésta incluía en el año previo un ajuste fiscal contractivo que no tuvo efecto sobre la prima de riesgo). El mercado obtuvo un reaseguro en el corto plazo, pero la prima de riesgo siguió reflejando condiciones de entrapamiento.

En lo que sigue se ponen de relieve factores que condicionan los escenarios enfrentados por los mayores países de la región,<sup>1</sup> más allá de los argumentos estilizados de la sabiduría convencional.

## 2. Más allá de los argumentos estilizados

### a) *El riesgo de soberanía*

La frontera nacional define una jurisdicción política y legal. Dentro de esta jurisdicción rige la soberanía del gobierno y otras instituciones del Estado nacional. En determinadas circunstancias, las autoridades de una nación pueden decidir o avalar el incumplimiento de ciertos contratos, aspecto de la soberanía que limita la capacidad de un agente económico extranjero de hacer cumplir el contrato que lo involucra. Este es un riesgo de soberanía irreductible. No hay razones para suponer *a priori* que el valor de este riesgo resulte muy significativo, pero hay una tensión entre el

proceso de globalización financiera y la institucionalidad de los Estados nacionales que puede resultar en situaciones de integración financiera segmentada.

### b) *El proceso de globalización financiera*

Este proceso está cerca de cumplir tres décadas. Parece razonable fechar su comienzo entre 1971 y 1973, cuando Estados Unidos liberó la atadura del dólar al oro y se adoptó la flotación de las monedas de los principales países desarrollados. Desde entonces tuvo lugar una secuencia de liberalizaciones y desregulaciones de los movimientos internacionales de capital y de los sistemas financieros nacionales. La competencia en el mercado desempeñó un importante papel impulsor, de modo que los procesos de liberalización de los flujos financieros entre países y de los sistemas nacionales se incentivaron mutuamente. La emergencia de nuevos negocios internacionales puso presión para lograr la reducción de costos y menores regulaciones en el plano nacional. A la inversa, nuevas oportunidades abiertas en algunos países impulsaron la desregulación de las transacciones entre países. En paralelo con la secuencia de reformas hubo un rápido crecimiento del volumen de transacciones financieras a través de las fronteras.

Este proceso de creciente integración involucró e involucra principalmente a los países desarrollados. Sin embargo, las mayores economías de América Latina fueron parte de él desde sus primeros tiempos. Brasil primero y más adelante México, Venezuela, Argentina y Chile fueron importantes receptores de capital en el decenio de 1970. Los dos últimos, junto con Uruguay, fueron entonces pioneros de drásticas reformas liberalizantes que anticiparon las que se generalizaron en el decenio de 1990.

La participación de América Latina en la globalización financiera sufrió una interrupción con la crisis de la deuda de los años ochenta. La crisis impuso un hiato de unos ocho años, en los cuales desapareció el financiamiento voluntario. En los años noventa —digamos desde la firma del Plan Brady por parte de México— América Latina se reincorporó vigorosamente al proceso de globalización en sus dos planos, a través de drásticas reformas liberalizantes y crecientes flujos (y reflujos) de capital.

### c) *El grado de integración financiera*

En las formulaciones de las tempranas experiencias del Cono Sur y de manera más generalizada en los años noventa, la integración financiera internacional fue el horizonte manifiesto de quienes promovieron

<sup>1</sup> Reflejan, principalmente, las circunstancias que enfrentan Argentina, Brasil y, en menor medida, México, pero en algunos casos son también aplicables a otros países de la región.



intelectualmente el proceso. La integración completa equivale al establecimiento de una intermediación financiera global en la cual el rendimiento de las colocaciones del público, por un lado, y el costo del capital de quienes toman los créditos, por otro, se igualan para las transacciones económicamente equivalentes (plazos, riesgos, garantías, etc.), con independencia de la localización geográfica de ahorristas y deudores.

La integración completa supondría minimizar los costos de intermediación, reducir el costo del capital al nivel de los países desarrollados y, en la medida en que nuestro menor desarrollo relativo implica mayores oportunidades de nuevos negocios, aseguraría las corrientes de inversión y financiamiento que tenderían a disminuir la brecha de desarrollo.

En comparación con el aislamiento financiero que rigió desde la crisis del treinta hasta avanzados los años sesenta, es indudable que el proceso de globalización alcanzó un significativo grado de integración financiera entre los países desarrollados y también entre éstos y los que se constituyeron como mercados emergentes. Sin embargo, la avanzada integración financiera entre países desarrollados aún está lejos de ser completa. La igualación de las tasas de interés nominales sólo se verifica en los casos de operaciones aseguradas en los mercados de cambios futuros. Las tasas de interés reales no tienden en general a igualarse. Los ciudadanos de cada país exhiben una marcada preferencia por activos de su patria. Las tasas de inversión muestran una alta correlación con las tasas de ahorro nacionales. En síntesis, aunque han alcanzado un alto grado histórico de integración, los mercados financieros de los países desarrollados continúan exhibiendo una significativa diferenciación.

Menor aún es el grado de integración financiera entre países desarrollados y subdesarrollados. No sólo porque la globalización involucra a una proporción pequeña de países con "mercados emergentes", sino también por las características propias de la integración de estos mercados. Señalemos, en primer lugar, que aun en los momentos de auge, el volumen de los flujos financieros es muchísimo menor de lo que teóricamente cabría esperar de una integración completa. En los países desarrollados, la inversión en mercados emergentes está concentrada en agentes especializados y representa una pequeña proporción de los activos de sus residentes.

#### d) *Una integración segmentada*

Para las mayores economías de la región, la mencionada reincorporación de América Latina al proceso de globalización en los años noventa tuvo como

primer acto la conversión en bonos Brady de la deuda externa pública de arrastre, efectuada en las negociaciones de los años ochenta. El reingreso al mercado voluntario fue simultáneo con la flotación de una importante masa de bonos públicos cuya tenencia se diversificó en un activo mercado secundario. Los bonos de deuda pública se constituyeron así en el basamento del nuevo mercado de inversiones en la región desde su inicio. Ese mercado de deuda pública se engrosó posteriormente con las emisiones que realizaron los gobiernos.

Como representan compromisos en dólares, el único riesgo que conllevan los bonos de deuda externa pública es el de incumplimiento. El valor que el mercado atribuye a este riesgo (la prima de riesgo-país o prima de riesgo soberano) se mide como la diferencia entre el rendimiento que se obtendría comprando el bono a su precio actual y el rendimiento resultante de adquirir un bono de semejantes características financieras del gobierno de los Estados Unidos, el deudor en dólares que ofrece menor riesgo de incumplimiento.

La evolución de las primas de riesgo soberano no muestra evidencias de que el sistema internacional que se ha ido conformando con la globalización tienda a una integración financiera completa. Por el contrario. La experiencia de los recientes tres años —el período que se inicia con la crisis asiática— sugiere que el sistema ha conformado una integración segmentada, en la cual el costo del capital para las economías emergentes de América Latina es sistemáticamente mucho mayor que en los países desarrollados.

#### e) *Las primas de riesgo país*

Una tendencia convergente a una integración financiera completa hubiera supuesto una continua reducción de las primas de riesgo-país de América Latina. No ha ocurrido así. Tomamos como ejemplo la evolución en los años noventa de la prima (medida por el EMBI+) de Argentina, la economía financieramente más abierta y desregulada de la región. La prima nunca cayó por debajo de un promedio mensual de 280 puntos básicos y sólo tocó ese mínimo en un par de ocasiones. Luego de reducirse desde principios de los noventa, alcanzó ese mínimo en los primeros meses de 1994, para retomar una tendencia ascendente a partir de marzo de ese mismo año, cuando Estados Unidos elevó sus tasas de interés. Luego, el promedio mensual se disparó a 1 800 puntos básicos con el efecto tequila. En seguida descendió gradualmente para tocar otra vez el mencionado mínimo en el mes previo a la devaluación de Tailandia. Desde la crisis asiática en adelante, los promedios mensuales nunca cayeron por debajo de los 400 puntos básicos, y superaron los 1000 con las

crisis rusa y brasileña. En 1999 y 2000, sin nuevas crisis financieras y cambiarias nacionales, la prima nunca descendió por debajo de los 500 puntos básicos, y en el año 2000 tendió a incrementarse en correlación con otros impulsos, primero con la caída del NASDAQ y luego con el aumento del precio del petróleo.

El gráfico 1 muestra los promedios mensuales de las primas de riesgo de Argentina, Brasil, Chile y México, medidas por el Emerging Markets Bonds Index Plus, del banco J.P. Morgan (EMBI+). El nivel relativo de las primas de riesgo de las economías emergentes latinoamericanas está asociado con ciertas características estructurales de ellas, indicativas de su solvencia. Por ejemplo, como indica el cuadro 1, se observa que los niveles recientes de las primas de México y Chile, por un lado, y Argentina y Brasil, por otro, están asociados con las respectivas relaciones deuda externa/exportaciones. También cabe mencionar que ingredientes locales, como los episodios de incertidumbre política en Argentina, influyen en la variación relativa de las primas latinoamericanas. Pero al trazar su evolución a lo largo de los años noventa aparece nítida la fluctuación común asociada a los episodios de crisis nacionales y, más recientemente, a brotes de incertidumbre de otro origen en el mercado de los países desarrollados.

#### f) Contagio y movimientos de manada

Tales fluctuaciones comunes son resultado de movimientos de manada de los inversores. La posibilidad misma de estos movimientos era desacreditada en la primera mitad de los años noventa por la ortodoxia

CUADRO 1

### Argentina, Brasil, Chile y México: Relaciones de endeudamiento (En porcentajes)

Años	Exportaciones <sup>a</sup> / PIB	Deuda externa <sup>b</sup> / PIB	Deuda externa <sup>b</sup> / exportaciones <sup>a</sup>
Chile			
1997	28.1	35.2	1.3
1998	26.7	43.4	1.7
1999	29.0	50.8	1.8
Brasil			
1997	7.6	25.5	3.4
1998	7.4	30.1	4.0
1999	10.2	44.1	4.3
México			
1997	30.4	38.1	1.3
1998	30.8	38.3	1.2
1999	30.7	33.4	1.1
Argentina			
1997	10.6	42.6	4.0
1998	10.4	47.2	4.5
1999	9.8	51.1	5.2
2000	11.0	52.0	4.7

<sup>a</sup> Exportaciones de bienes y servicios reales.

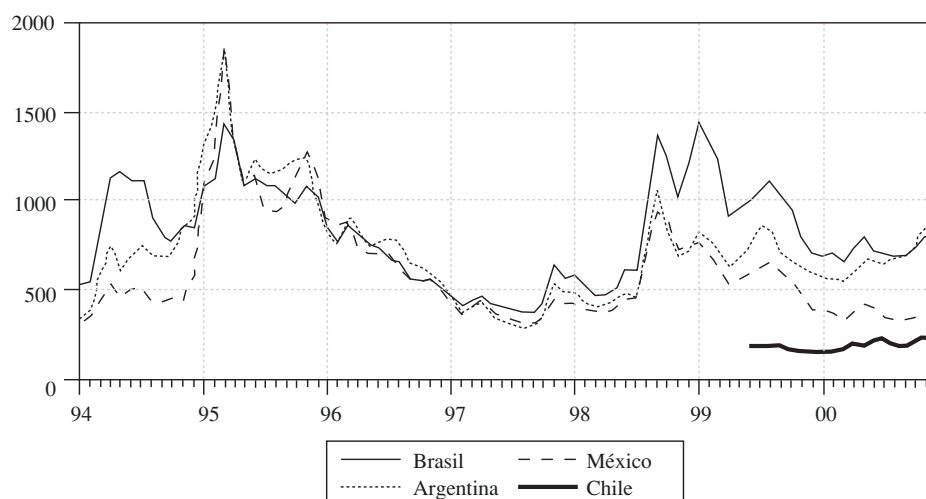
<sup>b</sup> Deuda externa de los sectores público y privado.

que predominaba entonces tanto en los organismos internacionales y los gobiernos como entre los analistas. Pero ese diagnóstico obtuvo reconocimiento con la crisis de México y se impuso como una realidad indiscutible con la crisis asiática y sus continuaciones.

La noción ganó status en el concepto de contagio, idea que ahora está incorporada en el diagnóstico

GRAFICO 1

### Argentina, Brasil, Chile y México: Primas de riesgo-país (Medidas mensuales del EMBI+)



del Fondo Monetario Internacional (FMI) y fundamenta algunas de sus nuevas líneas de acción. Sin embargo, este concepto se limita a caracterizar los movimientos de manada inducidos por crisis nacionales. ¿Pero no representa un contagio semejante el detonado por la caída de las acciones tecnológicas que agrupa el NASDAQ, al cabo de una prolongada burbuja? ¿No cabe en el mismo concepto el efecto observado del aumento del precio del petróleo? El impacto de este aumento sobre la prima de México ilustra este último punto: aunque el alza del precio del petróleo benefició a la economía mexicana, su prima de riesgo soberano subió junto con las del resto de la región.

El reconocimiento de que también los fenómenos mencionados son de contagio es importante para el diseño y la promoción de medidas internacionales a favor de la estabilidad y el mejor funcionamiento del mercado globalizado, como argumentaremos más adelante.

Podemos imaginar cualquier escenario para el futuro —desde una crisis financiera generalizada y el retorno al aislamiento y la negociación de las deudas externas, hasta una estabilización de los mercados y la gradual convergencia a una integración financiera completa— porque es verdad que el futuro es irremediabilmente incierto. Pero antes de imaginar el futuro debe reconocerse como un hecho que al cabo de una década de la reinsertión financiera de América Latina, en los tres años transcurridos desde la crisis asiática las primas de riesgo-país han determinado que el costo de capital de las colocaciones gubernamentales de Brasil y Argentina, en las mejores condiciones de corto plazo experimentadas en el período, doblen aproximadamente la tasa de interés de los Estados Unidos y sea significativamente más alta que la de México. En América Latina, sólo la prima de Chile es semejante a las de la República de Corea, Malasia, Polonia y Hungría, los mercados emergentes con menor prima de riesgo soberano.

g) *El riesgo soberano se extiende más allá de la solvencia fiscal*

Podría pensarse que bastaría tener equilibrio fiscal y no requerir nuevas colocaciones para esterilizar los efectos del riesgo soberano. Podría argumentarse, y muchos lo hacen, que todo el problema reside en las finanzas del sector público. No es así. Chile, por ejemplo, tiene superávit fiscal, pero su prima no es despreciable. ¿En qué reside el riesgo soberano en un caso así? Las finanzas de un país pueden estar equilibradas o arrojar superávit, pero eso no garantiza que su eco-

nomía disponga de los recursos en moneda extranjera necesarios para atender los servicios y amortizaciones de la deuda en dólares. Más aun, es posible que el gobierno cuente con los recursos necesarios en moneda extranjera para satisfacer sus propios requerimientos, pero no así los del conjunto de la economía, de modo que podrían faltar los dólares necesarios para servir la deuda externa privada. En estas condiciones las autoridades pueden, por elección o por verse obligadas a ello, suspender la convertibilidad de la moneda nacional (o los pagos al exterior, en el caso de una economía dolarizada) y forzar el incumplimiento de los contratos. La soberanía faculta esta posibilidad. El riesgo soberano se extiende más allá del riesgo de insolvencia fiscal.

h) *La prima de riesgo-país determina el costo del capital para la economía*

La tasa de interés en dólares que ofrecen los títulos de deuda pública transados en el mercado secundario proporciona a todo el mercado una medida del riesgo soberano y tiende a determinar el costo del capital de las actividades del país, en moneda extranjera y en moneda local. En primer lugar, es el costo de oportunidad del capital de la inversión extranjera directa. En segundo lugar, establece un piso para el costo de captación de recursos internacionales por parte de las empresas nacionales. En tercer lugar, fija el piso del costo de captación internacional de los bancos y, por lo tanto, el piso del costo marginal de quienes se financian localmente en moneda extranjera. Por último, también tiende a determinar el piso del costo del capital en moneda local. Una breve elaboración sobre este último punto dará pie para señalar otras particularidades de la integración segmentada.

Indicamos más arriba que los inversores locales de los países desarrollados prefieren activos de su propio país, denominados en su propia moneda. Aun con un alto grado de interconexión financiera internacional, esta preferencia permite, en principio, que sus autoridades monetarias instrumenten políticas tendientes a establecer una tasa de interés en moneda local sistemáticamente inferior a la tasa internacional (esto es, a la tasa que el inversor obtendría de una colocación en moneda extranjera). En nuestras economías, por varias razones que no cabe puntualizar aquí, las preferencias son las inversas. Como la apertura financiera funciona en ambas direcciones, los agentes locales están habilitados para arbitrar entre activos en moneda local y dólares. Por esta razón, salvo en el caso (excepcional) de una tendencia sistemática y predecible

a la apreciación de la moneda local, la tasa de interés real en moneda local debe ser a lo menos igual y generalmente mayor que la tasa de interés en dólares.

i) *Consecuencias de la integración segmentada*

La persistencia de altas primas de riesgo-país es un efecto impensado de la globalización financiera. Tiene varias consecuencias negativas. En primer lugar, las tasas de interés altas reducen la inversión y representan un freno al crecimiento. En segundo lugar, determinan una tendencia regresiva en la distribución del ingreso. En tercer lugar, imponen una transferencia de renta al exterior, directamente a través del servicio de la deuda externa e indirectamente a través de las utilidades de la inversión extranjera directa. Por último, en algunos casos —notablemente Argentina y Brasil— implican trayectorias macroeconómicas insostenibles, por la tendencia explosiva de las obligaciones de la deuda externa.

Frente a esta situación podría sugerirse volver atrás, desembarcar al país del proceso de globalización financiera. Pero no parece existir un camino sencillo para instrumentar esta idea. La deuda externa pública y privada es actualmente la principal ancla con el sistema financiero internacional. El servicio regular de la deuda absorbe gran parte de los ingresos brutos de capital.

A principios de los años noventa los países tenían cierto margen de elección del tipo y grado de apertura financiera, frente a la presión de fuertes ingresos de capital. La situación es hoy completamente distinta para varios países, cuyo problema es ahora principalmente el de obtener financiamiento para el giro regular de la deuda, con la imperiosa necesidad de obtenerlo a precios menores que los que se enfrentan. Consideremos los ejemplos de Brasil y Argentina. A principios de los años noventa Brasil contaba con un superávit comercial de unos 12 000 millones de dólares y un balance de cuenta corriente equilibrado. Ensayaba entonces medidas para frenar los ingresos de capital, por sus efectos monetarios desestabilizantes. En 1999, luego de haber pasado por un proceso de estabilización y apertura comercial y financiera y tras haber transcurrido un año desde la crisis y las medidas correctivas, las cuentas externas de Brasil muestran un balance comercial aproximadamente equilibrado y un déficit de cuenta corriente del orden de los 25 000 millones de dólares, por intereses y servicios de factores. Entre principios de los años noventa y 1999, el saldo de la cuenta de servicios por intereses, utilidades y dividendos pasó de 22% a 40% de las exporta-

ciones de bienes. Análogamente, Argentina a principios de los noventa exhibía un déficit comercial de unos 2 000 millones de dólares y un déficit de cuenta corriente de 6 000 millones. En 1999, en el piso de la recesión, el balance comercial arrojó un déficit de 700 millones de dólares, mientras el déficit de cuenta corriente alcanzó a 12 300 millones, por intereses y servicios del capital. El saldo de la cuenta de intereses y servicios del capital, como proporción de las exportaciones de bienes, pasó de 20% a 33% entre principios de los años noventa y 1999.

j) *Equilibrios múltiples*

Los niveles relativos de las primas de riesgo reflejan la apreciación que hace el mercado de distintos grados de vulnerabilidad y están correlacionados con indicadores de solvencia, como señalamos más atrás. La mayor vulnerabilidad relativa implica una mayor propensión a la crisis, frente a una perturbación (*shock*) equivalente. La ocurrencia de una crisis, cualquiera sea el factor desencadenante, puede racionalizarse como el paso de un equilibrio a otro en un modelo de equilibrios múltiples (ésta es la principal aplicación de los modelos de equilibrios múltiples en la literatura sobre el tema). Cualquier economía puede sufrir una crisis frente a una perturbación de suficiente entidad, pero hay configuraciones más propensas a experimentar crisis (a “saltar” de su equilibrio presente a una situación de crisis). De esta manera, todas las economías tienen dos “equilibrios”: el equilibrio presente (sin crisis, el bueno) y el equilibrio de la crisis. En algunas economías el equilibrio presente es más inestable, esto es, exhibe mayor vulnerabilidad.

Lo expuesto puede enriquecerse con dos consideraciones. La primera es que se puede razonar en términos de trayectorias, calificadas de acuerdo a sus potenciales de crecimiento y sostenibilidad, en lugar de concebir como un único “equilibrio” a cualquier situación no crítica. La economía puede situarse por un período más o menos prolongado en una “trampa” de altas tasas de interés, bajo crecimiento y alta vulnerabilidad. Está así sobre una trayectoria no sostenible a largo plazo (por la tendencia explosiva de las relaciones de endeudamiento), pero puede desenvolverse en esta situación por un cierto período sin enfrentar efectivamente una crisis. Esta configuración es el resultado conjunto de cierta trayectoria previa de integración financiera internacional y de la apreciación que hace el mercado de sus riesgos. Así, en lugar de distinguir entre dos equilibrios (crisis y no crisis) podemos distinguir entre dos trayectorias: la configuración

de una trampa de bajo crecimiento y una trayectoria de crecimiento virtuoso.

La segunda consideración es que la ocurrencia o no de crisis y el tipo de trayectoria sobre la que evoluciona la economía no son independientes de la apreciación que hace el mercado, esto es, de la prima de riesgo que demanda y del volumen de activos del país que está dispuesto a absorber. Por ejemplo, a igualdad del resto de las condiciones, una economía puede encontrarse sobre una trayectoria de trampa o sobre una de crecimiento virtuoso, según la prima de riesgo-país y el flujo de capitales que recibe. La economía puede haber caído en una trayectoria de trampa por un efecto de contagio, pero una vez situada en esta posición sus indicadores tienden a empeorar y la apreciación negativa del mercado es una profecía autocumplida. La baja de la prima de riesgo-país y el mayor flujo de financiamiento podría reponer un crecimiento virtuoso, pero los inversores no modificarán sus expectativas sin una señal coordinadora.

Con la perspectiva de equilibrios múltiples, una acción internacional para reducir el riesgo soberano (por ejemplo, la presencia de una función de prestamista de última instancia) puede racionalizarse como una acción preventiva de la crisis, pues reduce la propensión a saltar al equilibrio crítico. Igualmente, la distinción entre tipos de trayectoria permite racionalizar la intervención como la acción necesaria en determinados casos para (generar la posibilidad de) que la economía salga de una situación de trampa de bajo crecimiento y pase a una trayectoria de crecimiento virtuoso.

### 3. Cursos de acción para reducir el riesgo-país

El fundamento más profundo de las primas de riesgo soberano es precisamente la soberanía de la cual gozan las naciones en nuestro tiempo. El proceso de globalización financiera podría haber dado otros resultados, pero la situación en que se encuentra estaba dentro de los cursos probables. Frente a los hechos que configuran la integración segmentada solemos razonar por analogía con los sistemas financieros nacionales para señalar las fallas del sistema conformado por la globalización. Observamos que se configuró un sistema internacional en el cual están ausentes gran parte de las instituciones que fueron construyéndose a lo largo del tiempo en los sistemas nacionales, para mejorar su funcionamiento y darles estabilidad. Estas instituciones y experiencias nacionales sugieren la conveniencia de diseñar instituciones que desempeñen

funciones análogas en el plano internacional, para cuyo establecimiento se necesita en cada caso la cesión de distintos atributos de la soberanía nacional. Ocurre así incluso en lo que respecta a la producción y disponibilidad de información fiscal y financiera, que es el área en que más se ha avanzado en las discusiones y acuerdos de los foros de la Arquitectura Financiera Internacional (AFI). Y mucho más si se trata de establecer en el plano internacional instituciones de supervisión y regulación prudencial, tema en el que ha habido poco avance y ante el cual expresaron renuencia algunos países en desarrollo, temerosos de que las previsiones por riesgo pudieran restringir los ansiados flujos de capital. Los debates internacionales de la AFI son importantes, pero creemos que no cabe esperar que de ellos surjan soluciones en un plazo corto. Habría que buscar otros caminos.

En tanto el riesgo soberano es esencialmente uno de incumplimiento de contrato motivado por la imposibilidad práctica de afrontarlo, tiende a reducirlo la existencia de garantías adicionales en la forma de fondos de acceso contingente, a disposición de países que enfrentan dificultades. Esta función es análoga a la de prestamista de última instancia que cumplen en el plano nacional los bancos centrales de muchos países. Cabe imaginar muchas instituciones que puedan desempeñar esta función y las Naciones Unidas debería continuar impulsando el debate sobre el tema en los foros de la AFI. Pero considerando las posiciones que venía sosteniendo Estados Unidos y las que sostendrá probablemente su nuevo gobierno, parece claro que las funciones financieras internacionales seguirán concentrándose en el plazo previsible en las instituciones de Bretton Woods.

El instrumento del FMI que más se acerca formalmente a la función de provisión de garantías para reducir el riesgo soberano es la línea de crédito contingente, recientemente reglamentada. Sin embargo, las condiciones de acceso a esa línea son tan exigentes que los países que pueden cumplir con tales condiciones no se sienten inducidos a recurrir a ella, mientras que quienes más la necesitan no reúnen los requisitos. En paralelo, el Fondo ha establecido otra línea de crédito —el servicio de reservas suplementarias— de monto no definido y con condiciones de acceso mucho más discrecionales. La creó en la operación de rescate de la República de Corea, la aplicó en las operaciones relacionadas con las crisis de Rusia y Brasil y recientemente la concedió a la Argentina.

Con la creación de esta última línea, el FMI ha dado un paso significativo en la dirección de acercar



su función a la de un prestamista de última instancia en el plano internacional. Parecería razonable procurar el desarrollo de esta línea como el camino más viable, aunque no debería abandonarse la discusión de las condiciones de acceso a la línea de crédito contingente. Para poder dar pasos adicionales hacia una reducción significativa de las primas de riesgo habría que aumentar los fondos disponibles y ampliar las circunstancias en que se puede acceder a ellos. Se lograría un acceso más abierto, por ejemplo, si se ampliara la noción de contagio, reconociendo los efectos derivados de brotes de incertidumbre de distintas fuentes en el mercado financiero desarrollado, como señalamos más atrás.

Una mayor disponibilidad de fondos —de origen público u obtenidos en los mercados con garantía indirecta de los gobiernos de los países desarrollados— y condiciones de acceso más amplias y automáticas podrían tener un efecto significativo sobre las primas de riesgo y mejorarían el funcionamiento del sistema porque reducirían las probabilidades de crisis. Pero esas

condiciones difícilmente podrán lograrse sin cesiones adicionales de soberanía a los organismos multilaterales, precisamente porque esa cesión de soberanía opera conjuntamente con la mayor disponibilidad de fondos contingentes para reducir el riesgo soberano. Un ejemplo de este tipo de efecto es la nula prima de riesgo que paga la economía de Grecia, por ser un país miembro de la Unión Europea.

En teoría, ceder soberanía a los organismos multilaterales no significa perderla, sino ejercitarla en forma compartida, negociada. Sin embargo, el FMI y el Banco Mundial no están organizados democráticamente. Las cesiones de soberanía sin obtener como contrapartida un incremento de la participación de los países cedentes en el gobierno de los organismos están destinadas a confrontar una creciente (y legítima) conflictividad. En consecuencia, junto con la orientación tendiente a ampliar las funciones de prestamista de última instancia indicadas arriba, la agenda debería incluir en forma prioritaria el tema del gobierno de los organismos multilaterales.

## II

### Sistemas financieros nacionales

A lo largo del decenio de 1990 los países de América Latina han impulsado, en mayor o menor grado, la agenda de política económica inspirada en el llamado Consenso de Washington. El sustento teórico de las medidas fue aportado por una vasta literatura, cuyas conclusiones respaldaban fuertemente un enfoque amigable con el mercado para la solución de los principales problemas económicos de la región, entre ellos los vinculados con el sistema financiero. Pero los resultados de su aplicación han estado con frecuencia muy lejos de las expectativas generadas por sus propulsores, e incluso a veces fueron de signo contrario al esperado. Además, no se tuvo en cuenta cuán específicos son los problemas de cada país, pasando por alto en ocasiones “detalles” de estructura institucional de suma importancia.

Por otro lado, las políticas aplicadas no incorporan una lectura objetiva de experiencias internacionales relevantes fuera de la región. Existen ciertas lecciones que puedan ser extraídas, por ejemplo, de los procesos de largo plazo de los países del sudeste asiático. Si bien ciertas estrategias allí aplicadas, como el

uso masivo de mecanismos de ahorro forzoso y/o políticas de fomento sectorial bajo un sistema eficaz de premios y castigos, aparecen como difícilmente replicables en los actuales contextos económicos y políticos de América Latina, entendemos que no deben ser descartadas de plano, en especial si se tiene una visión escéptica acerca de los resultados de las políticas aplicadas en el decenio de 1990.

#### 1. El ahorro

La literatura sobre el tema admite las dificultades que existen para determinar con cierto grado de precisión cuál es el impacto de algunas variables claves (como la tasa de interés) sobre la tasa de ahorro. Sin embargo, es muy infrecuente que se mencione, aunque sea como hipótesis muy tentativa, la posible influencia de factores puramente culturales en el ahorro, en concordancia con la “aversión” de la profesión a aceptar la relevancia de este tipo de variables. Al reconocer que éstos desempeñan un papel, surge como evidente la necesidad de combinar los “incentivos materiales” para



aumentar el ahorro con una política comunicacional que apunte a modificar las pautas de consumo de las familias latinoamericanas. De algún modo, este argumento reivindica lo que Prebisch consideraba que era uno de los factores que retardaban el crecimiento de América Latina: la imitación de pautas de consumo originarias de sociedades con un ingreso per cápita muy superior al de la región.

Por otro lado, es frecuente que en los trabajos orientados a la formulación de políticas se hagan afirmaciones que, si bien están respaldadas por la literatura teórica y despiertan consenso entre los economistas, deberían expresarse con mayor cautela. Por ejemplo, se suele señalar la importancia de un entorno macroeconómico estable como requisito necesario de cualquier estrategia destinada a elevar el ahorro, y hacer hincapié en los beneficios de contar con una gama diversificada de instrumentos financieros. Sin embargo, en los Estados Unidos, donde no sólo se cumple con dicho requisito sino que además los agentes disponen de un número mayor de vehículos para el ahorro que en cualquier otra economía, la tasa de ahorro de las familias ha sido negativa en los últimos años. Paradójicamente (desde un punto de vista convencional), hay evidencia de circunstancias en que el ahorro de las familias reacciona positivamente ante aumentos de la incertidumbre.

No parece ser tarea sencilla estimular el ahorro de las familias en América Latina, basándose exclusivamente en incentivos de mercado. Este ahorro es muy bajo (y en ocasiones negativo). De hecho, en nuestra región el ahorro proviene mayoritariamente del sector empresas y en una proporción superior a la que se observa en economías desarrolladas. Pese a esta dificultad, no cabe duda de que el incremento del ahorro privado en América Latina exige ineludiblemente que se fomente el ahorro de las familias.

#### a) *El sistema previsional*

En primer lugar, es práctica de rutina afirmar que un sistema previsional desfinanciado tiene un impacto negativo sobre el ahorro. Esto es cierto en primera instancia. Pero no debe olvidarse que, en definitiva, lo que importa no es donde aparecen anotados los desequilibrios en las cuentas públicas sino la magnitud global del déficit fiscal. Se puede diseñar un sistema previsional de "reparto" plenamente financiado a través de mayores aportes y contribuciones (con lo cual, según el argumento comentado, no habría impacto negativo sobre el ahorro). Si aceptamos que toda economía, según sus características, soporta un cierto ni-

vel máximo de presión tributaria total, la contrapartida del equilibrio del sistema previsional conseguido de esta manera sería un mayor desequilibrio en otros rubros de las cuentas públicas, dado que el nivel de los tributos no previsionales debería ser menor que si los aportes previsionales fueran bajos.

En segundo lugar, pareciera que en el contexto latinoamericano, incluso sin exagerar el grado de racionalidad de los agentes, los futuros beneficiarios del sistema previsional suelen aplicar una tasa de descuento alta a sus futuros ingresos, ya que la probabilidad de que no pueda cumplirse cabalmente con las promesas incorporadas en las leyes previsionales vigentes es alta. En el mismo sentido de lo aquí afirmado, las autoridades deberían procurar que la población tome conciencia de la necesidad imperiosa de complementar con ahorros adicionales los ingresos que provendrán del régimen previsional.

Una posición que ha ganado creciente apoyo es la que considera conveniente implementar sistemas de capitalización individual, como los ya adoptados en varios países latinoamericanos, basándose en el estímulo que tales esquemas ejercen sobre el desarrollo del mercado de capitales. Cabe señalar que, en la práctica, esta conexión es más débil que lo que sugiere la literatura y que la evidencia empírica no muestra un impacto dinámico como el que *a priori* esperaban los propulsores de las reformas de los sistemas previsionales en el decenio de 1990.

Gran parte de los activos de los sistemas de capitalización son invertidos en títulos públicos emitidos por los gobiernos para financiar, principalmente, el desequilibrio provocado por la transición de un sistema a otro. En algunos casos, estos bonos pagan tasas de interés significativas que plantean dudas sobre la solvencia intertemporal del sector público.

Una posible solución intermedia entre los dos modelos polares es un régimen de capitalización, pero administrado por el Estado. El costo de administración de los sistemas de capitalización privados resulta muy alto, además de tener indeseables consecuencias distributivas debido a la estructura de las comisiones cobradas por las administradoras de fondos de pensión (AFP). Las primeras experiencias en América Latina muestran que estos regímenes son ineficientes. Dado que la competencia entre AFP se realiza sobre la base de la publicidad, y no de diferencias de desempeño, se están utilizando recursos sociales escasos para una actividad estéril que carece de contenido informativo real para guiar de manera racional las decisiones de los contribuyentes.

A esto cabe agregar los costos de la regulación y supervisión del sistema. En realidad, puede incluso argumentarse que éste no sería eficiente ni siquiera si los agentes se guiaran sólo por los rendimientos que hayan obtenido las administradoras. Esto es así porque los marcos regulatorios hacen que el margen para diferenciar carteras es bajo y porque un buen desempeño en el pasado no siempre significa más altos rendimientos en el futuro. Llevando el argumento al extremo, en mercados aproximadamente eficientes la probabilidad de obtener rendimientos excepcionales es necesariamente baja y para el sistema en su conjunto es inexistente.

Por los motivos mencionados se puede argumentar que un sistema de capitalización estatal es tal vez el óptimo. Pero las dificultades para implementarlo en el contexto latinoamericano no son menores. Las principales objeciones tienen que ver con su potencial vulnerabilidad a eventuales presiones del gobierno y de grupos de interés. Precisamente, esa vulnerabilidad es una de las razones que explican la inviabilidad de los antiguos sistemas de reparto. Pero debería plantearse la posibilidad de otorgar a tal régimen estatal un grado de independencia similar al que tienen algunos bancos centrales, con autoridades cuyo mandato excede los períodos de gobierno de las autoridades políticas. Cabe señalar que una alta participación de la deuda pública en la cartera del sistema de capitalización administrado por el gobierno no invalida su “óptimalidad”, ya que esa alta proporción se observa también en el sistema privado.

Si de todos modos hubiera consenso para proseguir en el camino de reemplazar los sistemas de reparto por sistemas de capitalización privada, es imperativo mejorar el funcionamiento de estos últimos. Hay dos aspectos en los que es necesario avanzar urgentemente. Primero, hay que mejorar los incentivos para disminuir aquellos gastos administrativos que no redundan en mejores servicios a los clientes. En segundo lugar, ha habido situaciones y comportamientos en que se plantearon agudos conflictos de intereses, que implicaron perjuicios para los ahorristas y que fueron motivados por la falta de una adecuada separación entre las AFP y los bancos. En algunos casos las AFP fueron “presionadas” a adquirir paquetes accionarios a precios más altos que los de mercado, aprovechando circunstancias como una fusión o la creación de una estructura de holding. Y también ha habido casos de bancos que “descargaron” activos indeseables en las AFP, incluso utilizando la triangulación con otras entidades.

Estos problemas, derivados de la inexistencia o debilidad de muros divisorios y que por su alcance exceden el ámbito del tema puramente previsional, se han dado incluso en contextos en que el cumplimiento estricto de la legislación vigente (mayoritariamente “importada” de países con buenas prácticas) no permitía las operaciones a las que nos referimos.

Lo dicho destaca la importancia de que se exija el cumplimiento de las normas ya sancionadas, lo que parece ser débil en la región. En particular, los organismos reguladores establecidos por los gobiernos muestran una tendencia a ser “capturados” por las instituciones reguladas de mayor peso. Por lo tanto, es imprescindible reforzar la estabilidad de los funcionarios de los entes reguladores y garantizar su invulnerabilidad a las decisiones del poder político; por otro lado, es preciso impedir que los funcionarios que dejan los entes reguladores pasen inmediatamente a trabajar para las empresas que regulaban, sin que medie un período de transición.

Un elemento que podría contribuir a elevar la tasa de ahorro es la incorporación de cotizaciones voluntarias adicionales, pero con características de liquidez que las tornen más atractivas para los futuros pensionados. La ausencia de este factor parece explicar en buena medida el bajo nivel de los aportes adicionales en los sistemas que los permiten.

#### b) *Ahorro de las empresas*

Hemos señalado más atrás que el ahorro en América Latina proviene básicamente del sector empresas. A nivel agregado, se observa que la retención de utilidades como fuente de fondos de las empresas tiene un peso mayor en los países de la región que en los países desarrollados. Además de recurrir a incentivos tributarios y normas contables que desalienten la distribución de dividendos, se puede fomentar el ahorro de las empresas con políticas que estimulen la inversión, ya que una alta rentabilidad de los proyectos opera como un incentivo “natural” a la reinversión de utilidades. Esto se debe a que el uso de fondos propios es la alternativa de más bajo costo, como lo muestra tanto la literatura teórica en el campo de las finanzas como la evidencia empírica de países industrializados y de menor desarrollo relativo. En efecto, las empresas recurren al endeudamiento bancario, a la colocación de bonos o a la emisión de acciones nuevas cuando los fondos internos son insuficientes. Esta brecha entre el costo del financiamiento interno y externo, que constituye la prima de financiamiento externo, es más alta en los países latinoamericanos,

probablemente porque en ellos los problemas de información asimétrica son más graves.

Pareciera que las empresas en América Latina están endeudadas por debajo de los niveles óptimos (se encuentran "subapalancadas"), lo cual es coherente con la existencia de fallas de mercado en el sistema financiero. Esto puede resultar a primera vista paradójico, ya que en la mayoría de los sistemas tributarios de la región existen fuertes incentivos para endeudarse. Esto pone de relieve la necesidad de aumentar la profundidad financiera de la economía y desarrollar el mercado de capitales para estimular el ahorro y canalizarlo hacia las empresas con proyectos más rentables. Pero una política en tal sentido debe tratar de compensar el sesgo en contra de las PYME provocado por todo sistema que induzca al endeudamiento empresarial. Es clave procurar que las PYME tengan mejor acceso al crédito.

#### c) *Ahorro del sector público*

Una política fiscal prudente no es sinónimo de superávit fiscal o de déficit fiscal nulo, ya que un país en crecimiento puede financiar déficits moderados sin que hacerlo sea necesariamente desestabilizante. Por otra parte, la recomendación de alcanzar un superávit o equilibrio fiscal está formulada en términos muy generales y trata a los países de la región como si el conjunto tuviera una homogeneidad de la cual carece. La imposición indiscriminada de metas de superávit fiscal es excesivamente voluntarista y puede resultar negativa, incluso en términos de la solvencia fiscal intertemporal. Las diferencias entre las instituciones fiscales y también de organización política entre los países, implican dispares grados de libertad para el ejercicio de la política fiscal. Estas restricciones, que son especialmente relevantes en países grandes y federales, habrán de ser tomadas en cuenta eventualmente para formular propuestas de reforma (la regionalización, por ejemplo) que apunten a la raíz del problema. Hay que tener presente, por otro lado, que ante la falta de cierta libertad para manejar las políticas monetaria y cambiaria es difícil justificar la autoimposición de un límite al superávit presupuestario, que en la práctica dejaría a los países en la incapacidad de moderar siquiera mínimamente las perturbaciones que afecten a sus economías.

Asimismo, es indudable la necesidad de liberar recursos (ahorro) para la inversión privada. Sin embargo, en América Latina no faltan proyectos con alta rentabilidad social, superior incluso a la de los proyec-

tos que puede encarar el sector privado con la liberación de más recursos por parte del sector público.

Por otra parte, a veces los gobiernos hacen esfuerzos heroicos de ajuste fiscal para alcanzar metas fiscales incorporadas en acuerdos con el FMI; esto los fuerza a realizar operaciones que generan costos asociados, los que pueden ser considerables en el largo plazo. Un ejemplo es la venta de empresas públicas o paquetes accionarios, o el otorgamiento de concesiones, sin esperar las circunstancias más propicias para llevarlas a cabo, por el afán de cumplir con la letra de las metas fiscales asumidas. Esto no permite aprovechar el valor potencial de la renta obtenible por el sector privado y en realidad atenta contra la solvencia fiscal de largo plazo, en la medida en que el valor presente de los ingresos públicos resulta menor.

En otro plano, es frecuente que el sector público cumpla un papel adicional: el de obtener las divisas necesarias para financiar el déficit de cuenta corriente. En efecto, en ciertos países de la región el sector privado es estructuralmente deficitario en sus operaciones externas y su contribución a la acumulación de reservas es negativa, mientras que el sector público obtiene recursos en divisas por encima de sus necesidades financieras externas y sí contribuye a la acumulación de reservas y al financiamiento del déficit externo del sector privado. En este sentido, una reducción del déficit fiscal podría implicar una depreciación de la moneda y/o dificultades para financiar el déficit de cuenta corriente del sector privado.

#### d) *Los usos del ahorro*

El esfuerzo realizado en la última década para ampliar la variedad de instrumentos de ahorro emitidos por residentes y los incentivos (tributarios y de regulación) adoptados para promover su adquisición en los mercados latinoamericanos no ha producido los efectos esperados. En la región hay numerosos ejemplos de aumento de los ahorros financieros mientras se mantuvo o cayó la tasa de ahorro. En muchas experiencias de desarrollo exitosas el consumo de ciertos tipos de bienes sólo recibió impulso una vez alcanzado un nivel de desarrollo considerable. Por ejemplo, en América Latina las importaciones de bienes de consumo durables tienen un importante efecto negativo en el balance de pagos. En este caso, la aplicación de determinadas restricciones (por ejemplo, tarifarias) contribuye al aumento del ahorro.

Aparte de los aspectos vinculados con el financiamiento de la inversión, un tema de primordial importancia es la necesidad de aumentar la eficiencia o productividad de la inversión y mejorar el muy débil

mantenimiento del capital social que se observa en nuestros países (lo que implica una alta tasa de depreciación). Ciertamente en América Latina hay un amplio espacio para ganar con un mejor mantenimiento, aun para una tasa de inversión neta dada.

## 2. La intermediación financiera

### a) *La concentración bancaria*

Cabe preguntarse si la tendencia a una mayor concentración bancaria no debiera ser motivo de preocupación. La respuesta dista de ser categórica. No todos los sistemas financieros de la región exhiben un nivel de concentración importante. Además, el deseo de reducir ese nivel puede chocar con otros objetivos, como el de mantener una participación considerable de los bancos nacionales. En efecto, en un contexto como el actual, en que la globalización en el terreno financiero avanza a pasos agigantados, las entidades locales sólo pueden mantener una participación significativa adquiriendo un tamaño importante que les permita competir con los bancos extranjeros y/o que opere como barrera a la entrada de potenciales competidores. En definitiva, el problema del riesgo moral derivado de la presencia de entidades que son “demasiado grandes para fracasar” (y tienen, por lo tanto, un seguro implícito) debe ser atacado mediante el fortalecimiento del marco regulatorio y de la supervisión bancaria. El tamaño de los bancos no constituye un problema *per se* (como lo prueba el caso canadiense, entre otros), a menos que se combine con un marco institucional muy débil.

Tampoco se justifica una exagerada preocupación por los riesgos de una mayor concentración bancaria si ésta se debe a una mayor participación de entidades extranjeras, especialmente si se trata de bancos internacionales de primera línea. El riesgo moral es menor en este caso, ya que es menos probable, y menos tolerable políticamente, que los gobiernos acudan en socorro de bancos extranjeros antes que de bancos públicos o privados nacionales. En este sentido, puede argumentarse que los riesgos de la concentración no son independientes de la nacionalidad de los bancos.

### b) *Mayor participación de entidades foráneas*

Si bien en principio —a un nivel alto de generalidad— la mayor presencia de instituciones financieras extranjeras aumenta la correlación internacional de riesgos sistémicos, esto no parece tener mucha importancia en el contexto latinoamericano. Evitar la “importación” de crisis bancarias desde los países desarro-

llados no es, ni debería ser, una preocupación prioritaria en nuestros países, donde hay fuentes locales de perturbación mucho más importantes. Aunque en teoría la correlación mencionada aumenta, en la región esto se asocia a una moderación del riesgo ya que, en general, los grandes bancos extranjeros son percibidos como más solventes que los locales.

Esto es así, primero, porque los bancos entrantes están en general más cerca de las “mejores prácticas” financieras que los bancos latinoamericanos. Segundo, porque (hasta cierto punto) las casas matrices de los bancos entrantes pasan a actuar como prestamistas de última instancia de sus filiales locales. En la práctica se ha observado incluso que un banco grande de un mercado emergente de América Latina (Banamex) capitalizó un banco controlado que opera en Argentina (Bansud) y que atravesaba una situación muy comprometida, con tal de no asumir los costos de reputación que implicaba su quiebra. Por lo tanto, es de esperar que bancos cuyas casas matrices se encuentran en mercados más desarrollados actúen con similar o mayor esmero en la solución de los problemas que puedan enfrentar sus filiales en esta región.

Finalmente, desde otra perspectiva, la presencia de estos bancos permite a los depositantes diversificar su cartera entre instituciones con alcance internacional, lo cual reduce el riesgo-país que asumen. Esta es una alternativa preferible a que la reducción del riesgo de los inversores locales se efectúe a través de la fuga de capitales.

En general, la experiencia en América Latina parece indicar que en la región es preferible contar con un sistema de bancos universales bastante concentrado. Ha habido casos en que la competencia dentro de marcos regulatorios débiles llevó a las instituciones bancarias a adoptar estrategias demasiado arriesgadas que potenciaron la inestabilidad del sistema financiero. En cambio, una tasa de ganancia más alta que la de competencia reduce la probabilidad de corridas bancarias y los incentivos a enfrentar riesgos. Asimismo, un sistema de banca universal con predominio de entidades grandes puede contribuir a mejorar la calidad de la gestión y la gobernabilidad de esas instituciones.

No obstante, lo afirmado no significa que el proceso de concentración bancaria y la mayor participación de entidades extranjeras no tenga derivaciones negativas que sea necesario vigilar activamente. En primer lugar, una excesiva concentración u oligopolización puede permitir que las entidades dominantes generen elevadas cuasi rentas; en ese caso, la intervención

estatal se justificaría por la necesidad de corregir esa falla de mercado y necesitaría un marco regulatorio que estipulara porcentajes máximos de participación e impidiera fusiones que generaran obstáculos a la competencia. Pero también puede justificar el papel de los bancos públicos de “primer piso” o minoristas, en la medida en que puedan operar como bancos “testigo”, obligando a los bancos privados a fijar precios más cercanos a los que se darían en un contexto más competitivo.

En segundo lugar, por lo general los bancos más grandes (particularmente los extranjeros) siguen prácticas más conservadoras en el otorgamiento de créditos. Es frecuente, además, que bancos regionales o que atienden a sectores de considerable riesgo sean reemplazados en ciertas localidades por estos bancos internacionales, lo cual reduce de manera drástica la oferta de crédito, precisamente para empresas o individuos con grandes dificultades para mantener un acceso fluido al financiamiento (actividad agropecuaria, pequeñas y medianas empresas, emprendimientos en regiones desfavorecidas, familias de ingresos bajos o medios/bajos, etc.). Por lo demás, cabe señalar que el nivel de delegación de responsabilidades de crédito disminuye con la mayor participación de bancos extranjeros. En la práctica, todo crédito de montos significativos, particularmente los vinculados con el financiamiento de proyectos de inversión, son aprobados en el país donde el banco tiene su casa matriz. Este es claramente un resultado indeseable de la mayor participación de bancos extranjeros y sugiere que es necesario asegurar la existencia de una banca local fuerte, ya sea pública o privada. Por otro lado, si bien es difícil cuantificar la magnitud de este efecto, desde un punto de vista macroeconómico la concentración de la responsabilidad del crédito en la casa matriz aumenta la correlación del ciclo entre los países latinoamericanos y entre éstos y los países de origen de los bancos extranjeros. La sensibilidad de la inversión a la prima de riesgo también aumentaría.

### c) *La banca pública en el contexto actual*

Por todos los motivos indicados más arriba, el papel central que le cabe a la banca pública no debe ser subestimado. Pero indudablemente, la forma en que dicha banca debe cumplir su papel tiene que ser adaptada al nuevo contexto internacional y local. En varios países de la región, muchos de los principales bancos comerciales continúan en manos del Estado, el que mantiene una posición clave en los sistemas financieros domésticos. La banca pública tuvo un papel deci-

sivo en América Latina durante el período de industrialización a través de la sustitución de importaciones (ISI). El crédito dirigido aumentó rápidamente, abarcando a muchos sectores, y se convirtió en una herramienta preeminente para apoyar el desarrollo de la industria, la agricultura y los programas sociales. Los bancos públicos intentaron suplir las deficiencias de los débiles mercados de capitales internos como fuente de financiamiento de largo plazo, pero graves problemas de gestión los llevaron a acumular enormes quebrantos, que aún persisten a pesar de que las políticas de crédito dirigido se han tornado más focalizadas y más modestas.

Los bancos públicos, en su inmensa mayoría, no han dado a la evaluación de los riesgos crediticios la importancia que merece, y exhiben niveles de recuperación de créditos alarmantemente bajos y tasas de morosidad extraordinariamente elevadas. Estas instituciones fueron muy vulnerables a las presiones de los grupos de interés y, en muchos casos, víctimas del afán de lucro. En suma, se convirtieron en un mecanismo extremadamente ineficiente de canalización de subsidios. Incluso en países desarrollados ha habido experiencias costosas con bancos públicos de primer piso. Un caso reciente es el del *Crédit Lyonnais*, en Francia, que ha exhibido quebrantos importantes, a pesar del alto grado de profesionalismo de su personal.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, ¿cuál debería ser la función de la banca estatal en América Latina? Tanto la teoría económica como las experiencias del este de Asia sugieren que los programas de crédito focalizados y bien administrados pueden funcionar bien en muchos casos. Pero cabe preguntarse cuáles son los canales más idóneos para llevar adelante tal política. Dados los importantes efectos adversos que provoca el mal funcionamiento de la banca estatal de primer piso, parecería imperativo en muchos casos transformar la banca estatal en banca de segundo piso. La banca estatal de primer piso estaría justificada ante la ausencia o insuficiencia de una adecuada atención de la banca privada en determinadas regiones (presumiblemente por la baja rentabilidad de éstas), o bien frente a una segmentación que castigue a las PYME, o si el sistema financiero privado es fuertemente oligopólico y la banca estatal pudiera operar como un efectivo banco testigo. Existe, además, un papel adicional que la banca pública puede cumplir bajo algunos diseños institucionales del sistema financiero (por ejemplo, en un régimen de convertibilidad, cuando el banco central está limitado en su función de prestamista de última instancia).



En cualquier caso, la subsistencia de la banca estatal, mayorista y minorista, sólo puede justificarse si se encaran importantes reformas en el gobierno de estas instituciones. Es necesario que la banca estatal de primer piso se ciña a las normas de regulación, supervisión y calificación de riesgo que rigen en los bancos privados. Pero, además, es necesario evitar la superposición inútil de bancos estatales que “compiten” en los mismos mercados: esto es ineficiente y significa un desperdicio de recursos sociales. La necesidad de contar con un banco testigo o que actúe de manera contracíclica cuando la banca privada exhiba gran aversión al riesgo no implica que deba haber numerosas entidades bancarias públicas. Su multiplicidad crearía el riesgo de que surgiera entre ellas una competencia estéril por réditos de tipo político.

Hay algunos principios básicos que la banca pública debería observar y que, en muchos casos, exigiría un considerable rediseño institucional. Primero, todo componente de subsidio implícito en las prácticas crediticias de estos bancos debe mostrarse en forma transparente y ser presupuestado. La valuación correcta de los subsidios es un requisito necesario para que los contribuyentes tomen conciencia del costo de mantenimiento de estas instituciones y, por otra parte, permitiría que las cámaras legislativas, encargadas de aprobar el presupuesto gubernamental, ponderaran adecuadamente su peso dentro del orden de prioridades de la política gubernamental.

Segundo, los bancos públicos, al igual que el banco central, deben ser completamente independientes de los poderes políticos. A fin de garantizar esa independencia, los miembros de su directorio deben tener un período de mandato más largo que el de las autoridades del Poder Ejecutivo. Asimismo, los directorios de estas instituciones deben incorporar directores por la minoría política que sirvan como mecanismo de control y auditoría. Por otra parte, una vez alcanzado cierto nivel de transparencia en las cuentas de estos bancos, se podría establecer sistemas de incentivos para el directorio y la alta gerencia vinculados con el desempeño.

Tercero, la banca pública o de desarrollo debe dar prioridad al financiamiento de proyectos vinculados con la producción de bienes transables que permitan incrementar las exportaciones o sustituir importaciones. Por lo tanto, habría que elaborar una lista jerarquizada que ordene los proyectos presentados según su capacidad de generar divisas. En principio, los sectores que no puedan generar ni ahorrar divisas no deberían recibir mucha asistencia crediticia de parte de esta banca, y deberían buscarla en el sector privado.

Cuarto, un capítulo especial merece el sector de las PYME. Para estas empresas se podría justificar un componente de subsidio, aun tratándose de actividades no transables, si su potencial de generación de empleo estuviese muy por encima del promedio. En este caso, tal vez convenga subsidiar con fondos presupuestarios la tasa de interés activa para los préstamos a las PYME, distribuyendo el subsidio entre los bancos de acuerdo con la menor tasa activa propuesta. Este tipo de instrumento es muy eficiente, dado que tiene una alta eficacia con una erogación relativamente pequeña. El arriendo con opción de compra (*leasing*) es otro instrumento que puede ser muy útil para contrarrestar los efectos de las altas tasas de interés y la exigencia de garantías reales excesivas para otorgar a las PYME préstamos destinados a la adquisición de maquinaria. En muchos países de América Latina el marco jurídico no es del todo adecuado para este tipo de operación y debería ser reformado. En particular, sería conveniente exigir a los bancos que establezcan filiales separadas para hacer contratos de *leasing*. También sería deseable que se permitiera la amortización del activo (para el locatario) en un plazo igual o menor que el período de vigencia del contrato de *leasing*. Además, para que este tipo de contrato resulte atractivo es casi imprescindible que los pagos de las cuotas sean deducibles de impuestos para el locador. Por el lado de la demanda, la experiencia indica que un aspecto de importancia no menor es el de preparar la carpeta de crédito para el banco. Al respecto puede pensarse en impulsar en toda la región un sistema de consultoría al modo chileno (es decir, el de subsidiar parte del costo de la compra de servicios a profesionales habilitados con ese fin por el Estado), o bien en recurrir a un esquema de presentación simplificada como el de la Small Business Administration de los Estados Unidos. En este último caso, el formulario simplificado se podría concordar con los bancos. Ambos esquemas pueden complementarse si la consultoría no se restringe a la tramitación del crédito sino que comprende también la gestión del proyecto para el cual se pide el préstamo.

Hay un consenso generalizado acerca de la conveniencia de impulsar o reforzar las Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR). En los países de mayor tamaño de la región, donde cabe esperar un número significativo de operaciones (lo cual disminuiría el costo medio de administración) también puede considerarse la alternativa de un Fondo Público de Garantía. Si se opta por un sistema mixto, este fondo deberá actuar como entidad prestadora de contragarantías, haciéndose



cargo de parte del riesgo asumido por las SGR. Hay que tener presente que la existencia de un Fondo Público de Garantía no debe, en ningún caso, eliminar la necesidad de que las SGR demuestren su eficacia a través de una gestión de estricto rigor profesional a la hora de evaluar proyectos. En este sentido, podría pensarse en un sistema en el cual el costo del reaseguramiento sea inversamente proporcional a la eficacia de la SGR, medida sobre la base del índice de falencia de las operaciones avaladas.

Otros instrumentos que deberían estimularse son los Fondos de Riesgo y la figura del Fideicomiso de Crédito. Con ellos se puede dar mayor eficiencia a la utilización de los recursos públicos disponibles y aprovechar mejor la capacidad prestable, gracias a la participación de grandes inversores institucionales del sector privado. Para optimizar el uso de los fideicomisos es conveniente focalizarlos en microempresas y en pequeños emprendimientos, ya que los proyectos de esta índole son los que tienen más dificultades para acceder al sistema bancario y, por lo tanto, carecen de

alternativas de financiamiento. En lo que se refiere a las microfinanzas, no debería subestimarse el papel de las cooperativas de ahorro y crédito. Si bien la experiencia regional es matizada, pues exhibe algunos notorios éxitos y fracasos, estas instituciones son especialmente aptas para brindar financiamiento a las PYME y a los sectores de menores ingresos, al mismo tiempo que consiguen niveles satisfactorios de recuperación de los créditos. Pero es necesario adaptar las normas regulatorias y el marco legal para asegurar que puedan sostener la competencia con los bancos comerciales y para solucionar los problemas de gobernabilidad que frecuentemente las aquejan.

Quinto, en la medida en que sea posible, la banca pública debe compartir el financiamiento con la banca privada. Es decir, se debe tratar de evitar una participación excesiva de la primera en la financiación de los proyectos. Lo ideal sería reducir la financiación pública al mínimo pero procurando compartir parte del riesgo (no así el financiamiento) del proyecto a través de un sistema de garantías.

# La agenda de la *supervisión bancaria* en América Latina

---

**Ernesto Livacic**

*Director,*

*Honorable Junta Directiva,*

*Universidad Central,*

*Santiago de Chile*

*elivacic@123click.cl*

**Sebastián Sáez**

*Consultor*

*Ex Jefe del Departamento*

*de Estudios,*

*Superintendencia de*

*Bancos e Instituciones*

*Financieras de Chile*

*sazcabezas@entelchile.net*

La reforma que los países de América Latina emprendieron durante el decenio de 1990 en el sector bancario constituyó un importante avance, pero ha resultado insuficiente. Si bien es cierto que la región en su conjunto adelantó en ella de manera significativa, particularmente en la disminución del papel del Estado; que se perfeccionaron los mecanismos de mercado y el marco regulatorio en que operaban las instituciones bancarias y que al mismo tiempo se incrementó la presencia de operadores extranjeros, no es menos cierto que, en su mayoría, los países latinoamericanos siguieron experimentando crisis sistémicas o severas inestabilidades bancarias. Esto indica que aún existen temas pendientes que deben ser abordados para contar con un sector bancario sólido en la región. Destaca entre ellos la necesidad de avanzar más hacia una mayor autonomía efectiva de los entes fiscalizadores, separando la supervisión bancaria de las decisiones económicas y políticas coyunturales. La supervisión bancaria debe considerarse una cuestión de Estado, lo que significa privilegiar su carácter técnico y profesional: para superar las dificultades en la materia es esencial una genuina voluntad política de llevar a cabo las transformaciones requeridas. El artículo destaca la necesidad de abordar algunos temas estructurales, como la supervisión de conglomerados financieros, la concentración excesiva del mercado a nivel nacional y regional en unas pocas instituciones, y su relación con las redes de seguridad para contener crisis sistémicas, que resultan insuficientes. En cuanto a los aspectos regulatorios, el estudio considera que es preciso mejorar la transparencia y las reglas del mercado en general, así como los mecanismos de evaluación del riesgo de cartera y de créditos relacionados, especialmente en lo que se refiere a la aplicación efectiva de las normas existentes.

# I

## Introducción

Tradicionalmente, las recomendaciones de política para reformar el sector financiero en los países de América Latina no consideraban los aspectos relacionados con el papel que desempeña la supervisión bancaria. Esta situación cambió en el decenio de 1990, pues fueron incluidos por los expertos como una preocupación central para la estabilidad y crecimiento de la economía. Por su parte, los organismos financieros internacionales y los gobiernos centraron su atención en aspectos de supervisión bancaria como una manera de completar el conjunto de reformas que, entre otras, abarcaban la apertura comercial, la reforma tributaria, la desregulación del sector financiero y las privatizaciones. La supervisión bancaria se incorporó en su agenda en gran medida por el influjo de las crisis financieras que se desencadenaron en diversos países del mundo.<sup>1</sup>

Las crisis financieras de la década de 1990 pusieron de manifiesto que la liberalización bancaria debe ser precedida por una reforma de la regulación y de la supervisión que dote a las entidades responsables del conocimiento, las herramientas y las facultades para desempeñar una actividad de supervisión preventiva y oportuna. Esto debe ir acompañado de una estructura adecuada y una disciplina de mercado que contemple incentivos para los distintos actores. Así, los propieta-

rios de los bancos deben aportar capital según el perfil de riesgo que la institución bancaria desea mantener y sufrir las consecuencias de las decisiones asociadas a una mala gestión. Los depositantes, por su parte, deben informarse acerca de la situación de las instituciones en las que mantienen sus recursos y soportar también las eventuales consecuencias adversas de sus decisiones. De la misma forma, los supervisores deben suministrar a los agentes la información necesaria, presentada de manera adecuada y oportuna, labor en la cual pueden colaborar agentes privados como los auditores externos y las empresas de clasificación de riesgo. Por último, los supervisores deben contar con las facultades necesarias y autonomía para ejercerlas, de modo que puedan actuar de manera oportuna y proporcional a las situaciones que enfrenten.

Este trabajo analiza los problemas de supervisión bancaria en América Latina. En la sección II siguiente se examinan las reformas emprendidas en la banca latinoamericana en los años noventa. En la sección III se pasa revista a los principales efectos de la liberalización bancaria en la región. En la sección IV se reseñan los problemas actuales de los sistemas de supervisión latinoamericanos y en la sección V, por último, se presentan las principales conclusiones.

# II

## Reformas del sistema bancario

En América Latina, la reforma del sector financiero efectuada en los años noventa difiere de un país a otro. Así, algunos países optaron por reformas legales de fondo: Chile, México, El Salvador, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Panamá.

<sup>1</sup> Es sorprendente la ausencia de esta dimensión en las recomendaciones de política a la luz de la experiencia de países como Chile, que frecuentemente se señalaban como ejemplos de reformas, ya que la crisis que vivió el sector en 1982 fue extremadamente costosa, y se originó en la clásica combinación de políticas macroeconómicas inadecuadas y una muy deficiente supervisión bancaria (Marshall, 1991; Edwards, 1995; French-Davis, 1999).

Otros se inclinaron por reformas parciales que, sin embargo, significaron importantes cambios: Colombia y Costa Rica. Y otros países, por último, sólo modificaron determinados aspectos de la legislación, pero con un impacto importante: Argentina, Guatemala y Uruguay. Brasil, por su parte, produjo un cambio significativo en su mercado sin introducir modificaciones legales (Aguirre, 1998).

A pesar de estas diferencias, se perciben claras regularidades en las reformas emprendidas en la mayor parte de la región. Así, se observa una reducción de la participación estatal en los sistemas bancarios de los principales países. En Argentina, por ejemplo, entre

1990 y 1996 el número de bancos estatales disminuyó de 36 a 20 (Leipziger, 1999). Asimismo, en Brasil se emprendió un proceso de reestructuración de la mayor parte de los bancos estatales, en el cual se ha considerado su privatización.

Otro aspecto sobresaliente ha sido el incremento de la participación extranjera en el sector. En Brasil, por ejemplo, a principios de 1999 un 20% de los activos del sistema bancario estaban en manos extranjeras, siendo que a mediados de los años ochenta lo estaba casi el 5%. En Argentina las cifras son igualmente importantes: en efecto, el número de bancos extranjeros pasó de 14% a 19% del total de las instituciones bancarias y, lo que es mucho más significativo, en 1999 la participación de los bancos extranjeros en el total de colocaciones alcanzó a un 25%; por otra parte, actualmente cuatro de los 10 principales bancos del país son extranjeros.

Uno de los principales propósitos de las reformas fue la ampliación del ámbito de negocios de las instituciones bancarias. Así, en todos los países se procuró ampliar la gama de los negocios que pueden desarrollar los bancos en su calidad de intermediarios financieros, para abarcar operaciones de factoraje, *leasing* y otros servicios financieros que fueron directamente incorporados a las actividades permitidas de los bancos. Asimismo, se facilitó la participación de las instituciones bancarias en actividades relacionadas con los mercados de valores, en particular el corretaje de valores, los seguros (*underwriting*) y la administración de fondos. En general, las instituciones bancarias no llevan a cabo directamente la actividad aseguradora, aunque en algunos casos se les ha permitido la comercialización de seguros, pero no en forma directa.

Sin embargo, cabe destacar que existen marcadas diferencias en la forma jurídica por la cual los bancos pueden incursionar en nuevas actividades. En algunos casos son ellos los que desarrollan directamente tales actividades y en otros pueden llevarlas a cabo a través de sociedades filiales u otro tipo de figuras legales.<sup>2</sup>

Además de la expansión de las actividades bancarias derivada de las reformas a los sistemas finan-

cieros, durante los años noventa hubo en la región una reducción drástica y sistemática de la intervención estatal en el sistema bancario, lo que ha recibido usualmente el nombre de “desregulación”. En todos los países se observó una liberalización de los controles sobre las tasas de interés (normalmente tanto activas como pasivas), los requisitos de encaje y las decisiones de asignación de créditos. Esto sin perjuicio de que algunos países mantuviesen en algunos casos subsidios para ciertos créditos de fomento.

Sin embargo, la reducción de los altos requisitos de encaje que prevalecían en la mayor parte de los países de la región ha tenido una evolución dispar; estos requisitos han disminuido en muchos países, pero las rebajas han sido modestas en un número importante de ellos.

Un sistema bancario sano se fundamenta, entre otras cosas, en dos pilares básicos (cuadro 1). El primero es el conjunto de condiciones de operación del mercado: es decir, si existen restricciones a lo que los bancos pueden hacer y a la forma de hacerlo. El segundo es la calidad de la supervisión bancaria. Es importante entonces avanzar en el fortalecimiento de la supervisión bancaria antes de que se produzca la apertura, pues de lo contrario es muy posible que el proceso desemboque en una crisis del sector. Además, ese fortalecimiento es una condición necesaria para abordar la continua ampliación del ámbito de los negocios bancarios (Goldstein y Turner, 1996).

Es interesante observar lo que ocurrió con la supervisión bancaria al momento de realizar las reformas de las legislaciones en este sector.<sup>3</sup> En Argentina, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay las modificaciones en el sector bancario fueron acompañadas por el inicio de reformas importantes en las actividades de supervisión. En Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Honduras hubo cambios en los sistemas bancarios sin una reforma de igual magnitud en la supervisión.<sup>4</sup>

En un tercer grupo de países —Brasil, México y Venezuela— no hubo modificaciones de la legislación

<sup>2</sup> Véase un análisis más detallado en Aguirre (1998). Este autor anota, por ejemplo, que en una muestra de 17 países, los bancos podían prestar servicios de *leasing* financiero de manera directa en el 70% de los casos y de manera indirecta en el 24% de ellos. Por otra parte, en el 65% de los casos pueden prestar servicios de aseguramiento de manera directa y en un 29% sólo mediante una sociedad filial.

<sup>3</sup> La evaluación de si hubo o no modificaciones sustantivas en los instrumentos y métodos de supervisión puede ser en algunos casos subjetiva. Se ha optado, sin embargo, por recurrir a la información que contiene el trabajo de Lora (1998), pues corresponde a una evaluación general de las reformas en América Latina y el Caribe.

<sup>4</sup> De acuerdo con la información de Lora (1998) en Bolivia, Ecuador y Guatemala hubo algunos avances. En Colombia la supervisión bancaria era buena antes de la modificación de 1990 y en Costa Rica no hubo modificaciones.

CUADRO 1

**América Latina: Reforma bancaria y fortalecimiento de la supervisión<sup>a</sup>**

		Fortalecimiento de la supervisión	
		Sí	No
Reforma bancaria en el decenio de 1990	Sí	Argentina (1992), El Salvador (1990), Nicaragua (1990), Panamá (1998), Perú (1990), Uruguay (1985),	Bolivia (1993), Colombia (1990), Costa Rica (1988), Ecuador (1992), Guatemala (1991), Honduras (1991).
	No	Chile (1986 y 1989).	Brasil (1988), México (1989), Paraguay (1988), Venezuela (1989).

Fuente: elaborado sobre la base de Lora (1998) y Aguirre (1998).

<sup>a</sup> En base a la información de Lora (1998) y Aguirre (1998), hemos optado por clasificar si hubo o no un fortalecimiento de las funciones de supervisión junto con las reformas bancarias, cuando las hubo. Los casos en que hubo mejoras modestas se consideran "no reformados". En este sentido, no se hace un juicio sobre la calidad de la supervisión antes de las reformas, sino sólo si hubo o no un fortalecimiento paralelo a las reformas legales que desregularon el sector.

bancaria ni de la supervisión, pero sí se efectuó una desregulación del sector, eliminando los controles sobre las tasas de interés, los encajes y la orientación de los créditos. Además, se permitió el acceso de proveedores extranjeros a los mercados locales. Así, por ejemplo, a partir de 1988 Brasil autorizó el acceso de nuevos proveedores, tanto nacionales como extranjeros, y emprendió la privatización de varios bancos estatales. Asimismo, México comenzó en 1989 la privatización de los bancos que fueron nacionalizados a raíz de la crisis de 1982; en este caso la desregulación se vio impulsada también por las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte, cuyo capítulo sobre servicios financieros significó una apertura graduada del mercado mexicano en favor de los proveedores de servicios financieros de los países miembros. Sin embargo, estas modificaciones no estuvieron acompañadas de un fortalecimiento de la supervisión bancaria.

Un caso aislado es el de Chile, país que modificó su legislación bancaria a mediados del decenio de 1980, siendo los aspectos centrales de la reforma la corrección de las deficiencias de supervisión que llevaron a la crisis financiera de 1982 y a la ampliación de los negocios. En 1989 se efectuó una segunda modificación orientada especialmente a cambiar los términos y condiciones en que se había pactado la llamada "deuda subordinada" que mantenían los principales bancos con el Banco Central y que correspondía a la adquisición de la cartera mala que debió realizar el instituto emisor como parte de la operación de rescate de la crisis. Posteriormente, en 1997, se llevó a cabo una amplia reforma del sector, que combinó la apertura

de la actividad bancaria a nuevos negocios y su internacionalización, con el reforzamiento de los mecanismos de supervisión.

Resulta interesante analizar si las reformas de la supervisión bancaria en la región ocurrieron antes del proceso de desregulación del sector o durante ese proceso, y si eso tuvo o no consecuencias posteriores. En el cuadro 2 hemos clasificado los países de América Latina aplicando dos criterios: si sufrieron algún tipo de crisis bancaria o sus sistemas financieros estuvieron bajo una fuerte presión que no llegó a convertirse en crisis bancaria, y si fortalecieron o no la supervisión del sector bancario.<sup>5</sup>

Como se observa en el cuadro 2, sólo en Argentina se registró una crisis posterior a reformas acompañadas del fortalecimiento de la supervisión bancaria. Esta crisis tuvo su origen en una perturbación externa, pero se agravó por la debilidad de la supervisión en un área clave: los bancos estatales. Tres aspectos vinculados explican la gravedad de la crisis. En primer lugar, la cartera vencida de los bancos provinciales alcanzaba a cerca de un 40%. Segundo, los bancos comerciales habían prestado sumas importantes a bancos provinciales que no se encontraban en una buena posición financiera; estos últimos y sus operaciones eran difíciles de supervisar por consideraciones de

<sup>5</sup> El cuadro no pretende establecer una causalidad. Como señalamos a lo largo de este artículo, las crisis bancarias tienen diversos orígenes, entre los que cabe destacar las perturbaciones macroeconómicas. Sin embargo, la menor o mayor calidad de la supervisión bancaria es clave al momento de explicar el origen de una crisis o bien su agravamiento.

CUADRO 2

**América Latina: Crisis bancarias posteriores a las reformas y fortalecimiento de la supervisión**

	Fortalecimiento de la supervisión junto con las reformas	
	Sí	No
Crisis o problemas significativos bancarios posteriores a las reformas <sup>a</sup>	Sí	Argentina (1995).
	No	Chile, El Salvador, Nicaragua, Perú, Uruguay.
		Bolivia (1994), Brasil (1994), Colombia (1998), Costa Rica (1994), Ecuador (1995), México (1994), Paraguay (1995), Venezuela (1994).

Fuente: Lora (1998) y Frydl (1999).

<sup>a</sup> Se consideran crisis bancarias los casos en que existen corridas, cambios bruscos en las carteras, cierre de bancos o intervención oficial. Se consideran problemas significativos los casos en que existen deficiencias que no alcanzan a ser crisis, pero ponen en riesgo la estabilidad e integridad del sistema. Entre paréntesis figura el año de inicio de la crisis.

carácter político. Y tercero, también contribuyeron a agravar la crisis las restricciones de política derivadas del régimen de cambio (Leipziger, 1999).

Se observa en el cuadro 2 que aquellos países que fortalecieron la supervisión bancaria durante el proceso de reformas no sufrieron crisis de carácter sistémico ni problemas serios. Esto no significa que no existiesen episodios aislados que afectaran severamente a bancos individuales, como sucedió en Perú a comienzos de 1999, sino que ellos fueron manejados adecuadamente, recurriendo incluso a la liquidación de las instituciones con problemas y dando así el supervisor una señal adecuada.

Los casos de México y Brasil son particularmente importantes por el peso de estos países en la región. En el primero se dio una combinación de factores que explican la ocurrencia de una crisis bancaria, entre los cuales destaca el manejo de la política macroeconómica de estabilización, especialmente del tipo de cambio. Sin embargo, existieron también factores asociados a las políticas que se aplicaban en el sector financiero y en la supervisión, entre las cuales resaltaban particularmente la rápida creación de bancos luego del proceso de privatizaciones que tuvo lugar a partir de 1989 y la insuficiente evaluación de la capacidad patrimonial de los adquirentes. Hubo además un auge de créditos, especialmente de consumo, sin que las instituciones bancarias aplicaran una adecuada política de análisis del riesgo crediticio y sin que la entidad supervisora previera las consecuencias del fenómeno.

Brasil, por su parte, también vio crecer con rapidez el número de instituciones de crédito, de 111 en 1988 a 214 en 1994, cuando se declaró la crisis. Sólo

en 1989 se otorgaron 73 nuevas licencias. Según Bydalek (1999), eran varias las debilidades que presentaba el sistema bancario brasileño al momento de iniciarse la crisis. Entre ellas cabe mencionar la falta de transparencia de la información disponible: por ejemplo, no existía más información individual sobre los bancos que la que éstos publicaban en sus balances. Asimismo, la legislación mostraba numerosos vacíos y el mecanismo para ponerla en vigor era débil, especialmente en lo que tocaba a las autoridades de supervisión, lo que alentaba un comportamiento arriesgado por parte de los administradores y dueños. Al igual que en el caso de México, la historia inflacionaria de Brasil había inhibido la creación de una cultura de crédito que permitiera un adecuado análisis del riesgo. Por último, la continua movilidad de los principales funcionarios encargados de la política monetaria y de la supervisión creaba un grave problema de estabilidad. Lo mismo que en Brasil, en el caso de la crisis mexicana quedó en evidencia la falta de oportunidad y calidad de la información contable de los bancos que estaba disponible.

En Colombia, el proceso de reforma incluyó dos modificaciones legales, en 1990 y 1993, que apuntaban a superar las debilidades registradas en el sector bancario como consecuencia de la represión financiera (véase Steiner, Barajas y Salazar, 1998). En este contexto, se facilitó el acceso de nuevos operadores y fueron modificadas las reglas sobre fusión, adquisición y liquidación de bancos. Asimismo, se liberalizó el acceso de proveedores extranjeros. Entre 1991 y 1996 el sector público disminuyó su participación en los activos bancarios desde un 55% a un 20% del total



y, pese a haberse facilitado el acceso de proveedores extranjeros, la participación de éstos sólo aumentó ligeramente: de 7.6% a 9.7% del total de activos.

En Perú se observa una evolución similar en cuanto a reducción de la participación del sector público en

el sistema bancario. En 1990 la banca comercial elevó su participación en el total de depósitos del sector bancario de 55% a 87%, en tanto que el sector público disminuyó la suya a un 12% y la banca de fomento desapareció (Rojas, 1998).

### III

## Efectos de la liberalización en la actividad bancaria

Al evaluar el resultado de las reformas en el sector financiero, debe tenerse en cuenta que la segunda mitad del decenio de 1990 fue muy inestable, específicamente a partir de las crisis del “tequila” primero, la crisis asiática después y finalmente la crisis rusa, lo que evidentemente repercutió en la trayectoria de las principales variables.

Por otra parte, la profundidad del sector bancario (medida como la razón entre el M2 y el PIB) se incrementó entre 1990 y 1999: así, por ejemplo, en Bolivia pasó de 24.5% a 49%, en Brasil de 25% a 31% y en Perú de 22% a 31%. Mayor aun resulta el aumento si se comparan los años 1980 y 1999: en Brasil la cifra pasa de un 12% a un 31%, en Chile de un 26% a un 51%, en Argentina de 25% a 31% y en México permanece prácticamente estancada (gráfico 1).

Al analizar los indicadores financieros se observa que la calidad de la cartera ha evolucionado de manera diversa en la región (cuadro 3).<sup>6</sup> En algunos países ha mejorado y en otros empeorado. Cabe destacar que un deterioro del índice de cartera vencida puede estar reflejando distintas cosas: por ejemplo, problemas macroeconómicos que afectan la capacidad de pago de los deudores, o bien reglas más estrictas de supervisión establecidas por las entidades reguladoras, lo que significa un índice más realista y no necesariamente un deterioro de la cartera. Así sucedió en México con posterioridad a la crisis “tequila”. En cambio, en algunos casos un mejoramiento del índice debe ser mirado con cautela. Ecuador, por ejemplo, exhibió en 1998 un índice significativamente mejor que el

promedio del decenio de 1980: sin embargo, la crisis que vivió en 1999 deja en claro que aquél no estaba reflejando de manera genuina la situación de cartera vencida del sistema.

El mejoramiento de la relación entre provisiones y cartera vencida que se observa en la mayor parte de los países indica que los sistemas han buscado contar con los recursos necesarios para enfrentar las posibles pérdidas asociadas al riesgo de la cartera de los bancos. Aunque se observan mejoras, todavía se requieren avances en algunos países para lograr que la cartera vencida esté plenamente cubierta por las provisiones.

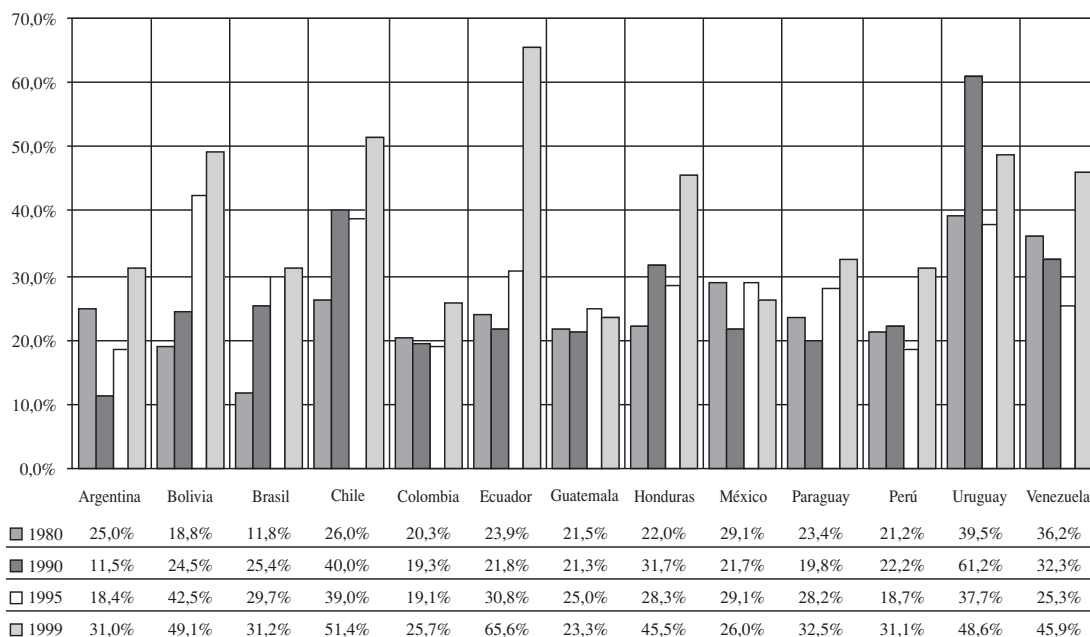
En materia de rentabilidad, las cifras del cuadro 3 muestran una realidad diversa en los distintos países de la región. En efecto, en algunos de ellos la rentabilidad a fines del decenio de 1990 es claramente mejor que el promedio observado en el de 1980. En otros, sin embargo, exhibe un evidente deterioro (aunque debe tenerse en cuenta que las cifras muestran la situación en el año de la crisis asiática).

En cuanto a los niveles de capital que registran los sistemas, existe una clara tendencia al fortalecimiento de la relación entre capital y reservas, por un lado, y activos, por otro, lo que refuerza el efecto favorable que ha tenido en la solvencia la mayor cobertura de la cartera vencida con provisiones. Esto es un reflejo del proceso de reestructuración que se vivió en la mayoría de los países en que la privatización de las instituciones, las fusiones y las adquisiciones que se dieron en la mayor parte de los mercados, resultó en sistemas bancarios más capitalizados. De igual manera, luego de la entrada en vigor de las exigencias de capital recomendadas por el Comité de Basilea en 1988, ha surgido una especial preocupación por el respaldo patrimonial de los bancos, y el estándar originalmente

<sup>6</sup> Los autores agradecen los antecedentes proporcionados por Raúl Romero, de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile, para la elaboración de este cuadro.

GRAFICO 1

**América Latina: Profundidad bancaria, 1980-1999**  
(M2 como porcentaje del PIB)<sup>a</sup>



Fuente: FMI (varios años).

<sup>a</sup> El M2 corresponde a la suma de las líneas 34 y 35 de los cuadros de la fuente citada. Las cifras de Brasil y Ecuador corresponden a 1998.

CUADRO 3

**América Latina: Principales indicadores del sector bancario, 1980-1999<sup>a</sup>**  
(Porcentajes)

País	Cartera vencida / colocaciones		Provisiones / cartera vencida		Rentabilidad		Capital y reservas / activos	
	1980-87	1998	1980-87	1998	1980-87	1998	1980-87	1998
Argentina	25.2	10.4	19.9	65.2	28.7	2.3	10.1	11.5
Bolivia	20.6	4.5	44.4	57.9	-2.5	7.8	13.0	8.5
Brasil	1.1	7.4	87.7	113.3	62.3	6.9	7.4	8.9
Chile	4.5	1.6	136.4	133.9	4.3	11.7	5.8	6.4
Colombia	7.4	9.9	70.6	38.1	-14.6	11.6	5.6	10.5
Ecuador	13.4	5.3	...	138.5	20.7	7.7	5.5	15.2
Guatemala	...	4.4	...	46.5	8.2	13.3	8.2	8.1
Honduras	19.1	4.8	29.8	48.9	3.5	17.3	7.1	9.9
México	1.6	9.1	60.0	67.4	40.3	6.3	2.0	8.8
Perú	3.7	6.9	148.8	92.0	25.5	9.5	6.5	9.0
Uruguay	26.0	9.7	4.8	68.2	-0.3	5.6	6.2	15.6
Venezuela	10.8	4.2	...	150.3	10.8	0.05	4.8	13.8

Fuente: Morris, Dorfman, Ortiz y Franco (1990); *Latin Finance* (varios años).

<sup>a</sup> Las cifras no son necesariamente comparables debido a modificaciones en las definiciones empleadas por los países.

diseñado para el Grupo de los Diez se ha transformado en un requisito de general utilización.

Si los sistemas de supervisión cuentan actualmente con los elementos esenciales para realizar una supervisión efectiva, como afirman los propios reguladores, cabe preguntarse por qué la mayoría de los países ha registrado algún tipo de crisis o problema serio en el sector. Del análisis de las legislaciones comparadas, y en opinión de los propios supervisores, se desprende que hoy existen los instrumentos necesarios para llevar a cabo una supervisión adecuada. Teóricamente, los supervisores tienen facultades para autorizar el funcionamiento de nuevos bancos, establecer y evaluar los requisitos que deben cumplir los accionis-

tas y/o administradores de las instituciones bancarias, aprobar traspasos de propiedad (salvo en Argentina y Paraguay) y efectuar controles de estructura. Asimismo, en la mayoría de los países de la región hay límites a los créditos en general y a los créditos relacionados en particular. En el 70% de los países se utiliza información consolidada; en todos se controlan la solvencia, la calidad de los activos, la liquidez y las posiciones en divisas, y en el 70% se supervisan las operaciones fuera del balance (Livacic y Sáez, 2000).

La razón de la aparente contradicción señalada radica en que, a pesar de los progresos alcanzados, aún falta abordar una importante agenda de trabajo en el ámbito de la supervisión.

## IV

### Consideraciones y recomendaciones de política

Como se reseñó en la sección anterior, en América Latina el decenio de 1990 se caracterizó en general por un avance significativo en la legislación y la regulación bancaria, por cierto con diferencias de ritmo y profundidad entre los distintos países considerados. Sin embargo, existe aún una serie de dificultades que deben ser abordadas para ir superando las deficiencias que todavía subsisten o bien las que han surgido del propio proceso de reformas y de los cambios experimentados a nivel global por la economía, la industria financiera y la tecnología.

Para facilitar su análisis hemos agrupado esas tareas pendientes en torno a cuatro temas: estructura y funcionamiento del mercado; autonomía y facultades de los órganos supervisores; mejoramiento de la regulación, y mejoramiento de la supervisión.

#### 1. Estructura y funcionamiento del mercado

En el decenio de 1990 se observó en la mayor parte de la región la tendencia a que el número de bancos disminuyera; en términos generales esta evolución debiera considerarse favorable, ya que inicialmente había un gran número de instituciones muy pequeñas, lo que suele traer consigo ineficiencias —es decir, un alto costo de intermediación— y la menor solvencia y mayor inestabilidad de instituciones bancarias muy pequeñas.

Muchos son los factores que explican la reducción del número de bancos. Primero, las crisis bancarias que siguieron ocurriendo en la región en el decenio trajeron aparejada la salida de algunos bancos del mercado, por quiebra o por haber procedido las autoridades a liquidarlas. Segundo, la región vivió en esa década el proceso global de adquisiciones, absorciones y fusiones que ha caracterizado también a los sistemas bancarios de los Estados Unidos, Europa y Japón. Aun más, en buena medida el proceso de consolidación bancaria en el continente es una consecuencia de fusiones que han ocurrido entre dos o más instituciones en los mercados desarrollados. Tercero, tras la consolidación de la industria bancaria en América Latina se hallan los procesos de estabilización macroeconómica que tuvieron lugar en la región (como el Plan Real de Brasil en 1994, que redujo fuertemente la inflación y con ello cambió la naturaleza del negocio bancario en ese país, pues antes de la estabilización de precios éste consistía en una mera recaudación del impuesto-inflación). Por último, cabe destacar en especial el esfuerzo desplegado por algunas autoridades supervisoras nacionales que, empeñadas en lograr entidades más eficientes y con mayor solvencia, han “inducido” en sus jurisdicciones nacionales un proceso de consolidación de la industria que se ha visto facilitado por la ola internacional de fusiones y adquisiciones, así como por el interés de los accionistas extranjeros por ingresar al

mercado. Este proceso se agudizó en la segunda mitad de los años noventa y ha tenido especial vigor en Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela.

En este contexto —un número menor de bancos de mayor tamaño— y si se diera una evolución de tipo pendular, podrían surgir algunos riesgos como el de una excesiva concentración de la industria. Después de la última fusión bancaria autorizada en México (BBVA-Banamex), el banco más grande en ese país tiene una participación de mercado superior al 30%; una situación similar podría producirse en Chile (Santander-Santiago) y existe hace varios años en Perú (Banco del Comercio). El mismo proceso se ha iniciado en Brasil, Venezuela y Colombia, sin alcanzar aún la magnitud que tiene en México. Lo que preocupa de una alta concentración es su eventual impacto negativo en la competencia y en la estabilidad del sistema financiero (especialmente si hay entidades consideradas “demasiado grandes para fracasar”), así como la excesiva influencia sobre ciertas políticas macroeconómicas que pudiera tener una institución de gran tamaño.

Otro fenómeno significativo que modificó la estructura de la industria bancaria latinoamericana en el decenio de 1990 fue el gran aumento de la participación extranjera en la propiedad de los bancos nacionales. De este fenómeno, inserto en la globalización bancaria mundial, han escapado muy pocos países; lo hicieron particularmente aquéllos en los cuales aún existían limitaciones legales para el ingreso de bancos extranjeros al mercado (México hasta 1995 y Ecuador hasta el 2000).

La presencia de la banca extranjera en los mercados internos contribuye a dinamizar la competencia, incorporar nuevas tecnologías y productos, introducir formas eficientes de gestión y reforzar la base de capital de los sistemas bancarios. Es más, en varias de las crisis sistémicas o episodios de fuertes inestabilidades financieras, la banca extranjera radicada en el país ha sido un elemento estabilizador, por el traslado de los depósitos desde los bancos nacionales a los extranjeros situados en el país (efecto *fly to quality*), que son percibidos por el público como más seguros (casos de Paraguay en 1995, Argentina en ese mismo año y Chile en 1982). Esto redujo significativamente la salida de capitales.

Sin embargo, cabe puntualizar que el proceso de extranjerización de la propiedad bancaria en América Latina está concentrado en muy pocas entidades, las que suelen tener además una alta participación de mercado en varios países de la región. Si se produjera la quiebra o inestabilidad de alguno de esos grandes

bancos, que tienen presencia a nivel global, se podría producir una crisis bancaria regional o mundial a una escala sin precedentes. En la actualidad, las legislaciones nacionales y la arquitectura de la “red de seguridad” internacional no estaría en condiciones de abordar una situación de esas características, lo que constituye una réplica del fenómeno que ya ocurrió a nivel interno, cuando la desregulación no fue precedida por un reforzamiento de los mecanismos para prevenir las crisis (supervisión real de seguridad).

Por otra parte, aún hay en la región países en los cuales los bancos estatales tienen una gran participación de mercado: en Costa Rica y Uruguay, por ejemplo, la cuota de mercado de los bancos estatales es del orden del 50%, y en Argentina y Brasil, aun después de los avances en la privatización de algunas entidades provinciales o estatales, los dos bancos más grandes del mercado siguen siendo bancos públicos.

No obstante lo anterior, conviene destacar que en el decenio de 1990 no hubo en América Latina estatizaciones masivas de bancos como las ocurridas en Perú y México en el decenio anterior; es más, estos dos países reprivatizaron en los años noventa todas las instituciones estatizadas en los ochenta. Hay que resaltar también que, en general, las intervenciones de instituciones bancarias ante las crisis del decenio de 1990 no desembocaron en nacionalizaciones, sino que se tradujeron en administraciones transitorias por algún organismo estatal.

Aunque no existe consenso entre los especialistas sobre cuál debe ser el papel del Estado en la propiedad bancaria, la existencia de bancos estatales ha sido justificada por la función social y de fomento que ellos desempeñarían. Está claro que una alta participación estatal en el mercado bancario trae dificultades, como el desplazamiento de la banca privada, la injerencia política en la asignación de créditos, la mayor dificultad de obtener entidades eficientes y la entrega de subsidios mal focalizados. Desde el punto de vista de la supervisión y regulación bancarias, se observa en varios casos que las instituciones financieras de propiedad estatal son objeto de menores exigencias patrimoniales y, en la práctica, no siempre pueden ser supervigiladas con la misma severidad que las privadas. En todo caso, debe asumirse en plenitud que la participación estatal en la actividad bancaria no puede basarse en un estatuto de supervisión que sea discriminatorio y menos riguroso.

Por último, un problema estructural de la mayor importancia que no ha sido resuelto en América

Latina es la dificultad para acceder al financiamiento que afecta a una gran cantidad de empresarios pequeños y microempresarios. La expansión de la actividad bancaria derivada de la desregulación de los mercados financieros no ha alcanzado aún a estos segmentos, debido en parte a su carácter de informal, al sesgo en las políticas crediticias y a veces en la regulación que privilegia la obtención de garantías, así como al mayor costo y alto riesgo que suelen presentar estas operaciones por montos más bajos. Una situación similar se presenta respecto a las necesidades de financiamiento de las personas.

La dificultad de acceso de las pequeñas empresas limita significativamente su capacidad competitiva y se transforma en un freno al desarrollo, toda vez que estos sectores hacen uso más intensivo de mano de obra y son los principales generadores de empleo. Por otra parte, la marginación de vastos sectores del acceso al financiamiento constituye una barrera a la apertura de oportunidades y, por lo tanto, un obstáculo para una efectiva democratización de la sociedad.

## **2. Autonomía y facultades de los órganos supervisores bancarios**

En los últimos diez años la supervisión bancaria ha evolucionado de manera rápida y dinámica para adaptarse a las nuevas realidades del mercado y a las nuevas disposiciones legales y administrativas que permitieron una mayor actividad bancaria.

Una constante en el proceso de modificaciones legales latinoamericanas en el decenio de 1990 fue la de integrar en las reformas financieras el mejoramiento de los órganos de supervisión bancaria. Así, junto con buscarse la ampliación de las actividades bancarias y disminuir las restricciones al funcionamiento, usualmente se persigue dotar a las instituciones supervisoras, superintendencias o comisiones bancarias de mayores atribuciones legales y de más recursos humanos y materiales para cumplir con su tarea. Tanto los organismos multilaterales como los propios gobiernos dedican una cantidad creciente de recursos a este fin.

El ritmo de crecimiento de la actividad bancaria y la ampliación del ámbito de acción de los bancos han sido vertiginosos, lo que unido a algunas crisis bancarias ha exigido de los entes supervisores una gran capacidad de adaptación y respuesta, ya que de manera simultánea se ha modificado la legislación, se ha abordado la situación de los bancos en problemas y se han renovado la normativa y los métodos de supervisión.

Entre los avances pendientes está el otorgar a los órganos supervisores una real y efectiva autonomía, con dimensiones políticas, jurídicas, económicas y operacionales.<sup>7</sup>

En lo político, quizás el problema mayor sea la alta dependencia del poder político que, en general y más allá de lo que establece la legislación, tienen los jefes superiores de las entidades supervisoras. En el contexto de sistemas bancarios liberalizados, en los cuales las decisiones son tomadas por los bancos privados sobre la base de criterios de mercado, la supervisión es una función pública eminentemente técnica que resguarda de algunos riesgos, especialmente el del costo fiscal de las insolvencias bancarias.

Una de las manifestaciones de la injerencia política en la supervisión bancaria es la alta rotación de superintendentes, los que sólo excepcionalmente extienden su mandato al mismo plazo del período presidencial y más difícilmente aún se mantienen en sus cargos frente a un cambio de gobierno. En promedio, en la región la permanencia en el cargo de los superintendentes durante el decenio de 1990 fue cercana a los dos años. Esto, unido al bajo nivel de desarrollo de las instituciones pertinentes que en general presenta América Latina, lleva a que al sustituir al superintendente se reemplace también una parte importante del personal técnico superior, con lo cual resulta muy difícil conservar y consolidar los avances alcanzados en cada administración.

Un segundo aspecto que ha retardado un desarrollo más dinámico de los organismos supervisores es la dificultad de contar con recursos humanos capacitados para adaptarse, al ritmo y con la profundidad requeridos, a las cambiantes condiciones del entorno. La sobredotación de personal que presentan algunos de esos organismos, junto a la inamovilidad funcionaria, las remuneraciones insuficientes, la injerencia de criterios políticos en las designaciones y la herencia de funcionarios más antiguos, en general carentes de formación universitaria y preparados sólo para una supervisión de carácter formal, son los principales escollos que todavía quedan por superar en un gran número de países para profesionalizar con más rapidez la supervisión bancaria y ponerla a tono con las exigencias del momento y del futuro.

<sup>7</sup> La autonomía de los organismos de supervisión bancaria debe ser entendida como un tema en sí mismo, más allá de si ellos dependen o no del banco central. Es más, de los países considerados en este estudio sólo los miembros del Mercosur mantienen la supervisión bancaria dentro del banco central. Lo importante es darle a la función la relevancia que tiene y completarla con los recursos materiales y humanos y las facultades legales que sean necesarios.



A pesar de los esfuerzos realizados por dotar a los organismos supervisores de los recursos económicos necesarios para cumplir adecuadamente con su labor, varios de ellos experimentan aún restricciones presupuestarias que limitan un buen desempeño. Al ya señalado problema de las remuneraciones, debe agregarse la necesidad de contar con los medios necesarios para entregar capacitación continua y permanente, y los medios tecnológicos y los sistemas de información indispensables para una supervisión moderna. De igual forma, cabe señalar que la autonomía política tiene como base una autonomía económica, que a su vez debe contemplar resguardos que aseguren la buena y transparente administración de los recursos (auditorías externas, contralorías, cuentas públicas de gestión, etc.). En este aspecto, mirado como evaluación del proyecto, la supervisión es rentable, ya que resulta mucho más barato para el Estado financiar una buena superintendencia que pagar la cuenta de las crisis derivadas de una insuficiente supervisión bancaria.

Por último, en lo legislativo deben darse pasos rápidos para crear formas de protección jurídica a los supervisores, de acuerdo con las recomendaciones internacionales hechas por el Comité de Basilea, de modo que ellos puedan ejercer su labor sin temor a represalias de carácter legal. Al respecto, constituye un lugar común entre los jefes superiores de los organismos de supervisión en América Latina el tener varios juicios en su contra por decisiones tomadas en el ejercicio de su cargo. Estos juicios son entablados por accionistas que reclaman haber sido tratados con arbitrariedad e innecesaria dureza, normalmente durante las crisis, o por depositantes que, después de las crisis, reclaman que la negligencia del supervisor y la falta de celo en el desempeño de sus funciones les hizo perder sus ahorros.

Junto con avanzar hacia una mayor autonomía, las superintendencias deberían estar sujetas a un mayor escrutinio público respecto del fundamento de sus principales decisiones y basar éstas en criterios conocidos por los distintos agentes involucrados, de manera de dar garantías de objetividad en el ejercicio de sus atribuciones.

### 3. Mejoramiento de la regulación

En el ámbito legislativo y regulatorio también se hicieron importantes avances en la década de 1990, sin perjuicio de lo cual existen muchas tareas pendientes que para ser implementadas requieren de destrezas técnicas, pero sobre todo de una gran voluntad política.

La tarea pendiente de mayor envergadura es la regulación de los conglomerados financieros, lo que tiene múltiples dimensiones. En la versión más divulgada entre los especialistas, la regulación de los conglomerados financieros se entiende como un cuerpo normativo que da cuenta de las actividades de un grupo económico que actúa en distintos giros financieros, abarcando áreas como banca, valores, seguros y pensiones, y que eventualmente se extiende también a los sectores de la industria y el comercio. Esta visión de la regulación de los conglomerados, que es la más amplia y completa, está ya incorporada en algunas legislaciones (como en México y El Salvador, y de alguna manera en Venezuela y Ecuador). Sin embargo, casi sin excepciones la aplicación efectiva de estas normas aún está pendiente.

Sin embargo, esa visión más global de la regulación de los conglomerados no es la única que debe preocupar en la región. Por el contrario, existen algunas deficiencias mucho más evidentes y graves en la regulación de los conglomerados, como la ausencia de regulación y supervisión amplias y consolidadas de lo que podría denominarse el subconglomerado bancario, en el que se incluyen sólo las actividades de intermediación financiera (captación y colocación de dinero). En América Latina, bajo ciertas figuras jurídicas diseñadas precisamente para eludir la regulación, existe en la práctica una serie de organismos y mecanismos a través de los cuales se efectúan —en forma paralela y vinculada con el banco— actividades bancarias que no se encuentran sometidas a fiscalización.

El mecanismo más utilizado es el de centros *off-shore* no regulados: un banco o sus accionistas crean otro banco en un país distinto, con menores exigencias regulatorias y normalmente con exenciones tributarias, en el que contabilizan una parte de las actividades bancarias que efectúan en su país de origen. Estas entidades *off-shore* suelen estar protegidas por legislaciones donde el secreto bancario es muy fuerte y extendido, lo que las deja fuera del alcance de su supervisor local. Este fenómeno ha alcanzado en algunos países dimensiones muy significativas como porcentaje de la actividad bancaria local debidamente reconocida. Así, por ejemplo, en la crisis bancaria de 1994 en Venezuela (1994) y en Ecuador (1998) se reflejó que una parte significativa de la actividad bancaria estaba contabilizada en las subsidiarias *off-shore*.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> En la resolución de la crisis las autoridades de esos países extendieron el seguro estatal a estas operaciones.



Algo similar ocurrió con algunos de los bancos en la crisis en Paraguay (1995).

Otras fórmulas utilizadas para eludir la regulación y supervisión son las de crear entidades no reguladas o reguladas muy débilmente y que por la vía de subterfugios son separadas “artificialmente” del banco. De estas figuras la más difundida en distintos países es el fideicomiso. Estas entidades no reguladas han estado en el origen de crisis individuales de instituciones en El Salvador, Paraguay y Guatemala, sólo por citar algunos ejemplos.

En el ámbito regulatorio existen, asimismo, retrasos en la regulación de los riesgos de mercado (monedas y tasas), así como del riesgo-país y el riesgo de liquidez. De estos riesgos, el más relevante en el plazo inmediato es el de monedas, ya que de hecho una parte importante de los activos bancarios está denominada en dólares (Argentina, Perú, Venezuela y Ecuador antes de la dolarización). Sin embargo, él dependerá de la tendencia que sigan los regímenes cambiarios en la región.

Por otra parte, a medida que los mercados bancarios se sigan sofisticando y las operaciones a plazos más largos cobren mayor importancia, habrá que avanzar más en la regulación de sus riesgos inherentes (tasas y plazos).

En materia de resolución de crisis bancarias algunos países han llevado a cabo en los últimos años algunas iniciativas interesantes, cuya irradiación al resto de la región constituye una necesidad imperiosa. Lo han hecho en la misma línea del esquema seguido por la FDIC de los Estados Unidos, buscando el denominado “menor costo de resolución” de un banco en problemas. En una operación relámpago, que se efectúa normalmente en un fin de semana, el banco aproblemado se divide en un “banco bueno” y un “banco malo”. El “banco bueno” (con sus correspondientes pasivos) se transfiere a terceros, normalmente a otra entidad bancaria ya existente, y sigue operando. El “banco malo” se liquida. Las pérdidas finales las absorben los accionistas y el seguro de depósitos, con lo que se obtiene además un costo menor que el de liquidar toda la institución. Iniciativas de esta índole, así como la reforma a los sistemas de seguros de depósitos para permitir manejos más flexibles y eficientes de carácter anticipatorio y no meramente curativo, son otros de los desafíos en el ámbito normativo y legal.

Finalmente, los países de la región deben mejorar significativamente la transparencia y confiabilidad de la información. Al respecto se han producido avances importantes, pero debe haber mayor progreso. Esta dimensión es central para que exista una efectiva dis-

ciplina de mercado. Los agentes deben tener acceso a información relevante de manera oportuna. Sobre este punto hay que mencionar en particular las prácticas contables. Así, se debe avanzar hacia estándares de información que faciliten las comparaciones entre países y, muy especialmente, que permitan conocer con precisión y de manera fidedigna la real situación individual de los bancos.

#### 4. Fortalecimiento de la supervisión

En la supervisión bancaria —vale decir, en la labor misma de verificación de la observancia efectiva de las disposiciones prudenciales— los avances en la década de 1990 fueron insuficientes ante la complejidad de la evolución de las actividades bancarias.

En todos los sistemas financieros del mundo el riesgo bancario más importante sigue siendo el crédito. En América Latina, con un grado de sofisticación menor que los países desarrollados, el peso relativo del riesgo de crédito es aun más alto. Si bien un número creciente de países latinoamericanos ha incorporado regulaciones que dicen relación con la estimación del riesgo de crédito de acuerdo a la proyección de la capacidad de pago del deudor, en la práctica sigue siendo la morosidad —vale decir, la constatación *ex post* de las dificultades de pago— el procedimiento más utilizado. Cuando eso ocurre, la supervisión pierde gran parte de su carácter preventivo, transformándose más bien en la “geomensura” posterior de los problemas patrimoniales.

Algo similar ocurre con los créditos vinculados o relacionados con la propiedad. Las disposiciones legales y la regulación respectiva fueron introducidas en todos los países de la región a partir del decenio de 1980; sin embargo, con contadas excepciones, su aplicación práctica es bastante limitada, ya que existen serios problemas de información para poder detectar tales operaciones y hasta ahora los subterfugios que utilizan los gestores han superado la capacidad de supervisión. Por otra parte, las legislaciones han evitado entregar atribuciones que permitan, bajo la figura de presunciones fundadas de vinculación, una aplicación efectiva de la norma por parte de los supervisores.

El problema de los créditos vinculados o relacionados tiene varias dimensiones y aristas, pero quizás la más clara de ellas es que en casi todas las crisis bancarias de la región ha estado presente el problema de la cartera vinculada y de su baja calidad crediticia.

Cuando la cartera vinculada supera el capital pagado y reservas se erosiona una de las bases fundamen-

tales de un sistema financiero estable, que es su solvencia, ya que se debilita el incentivo para seguir políticas de riesgo prudentes constituido por la posibilidad de que los accionistas pierdan su capital.

Las debilidades antes señaladas —en la evaluación del riesgo de la cartera y los créditos relaciona-

dos— constituyen los ejemplos más evidentes de una realidad común en la región y que dice relación con serias dificultades para la aplicación efectiva de las normas vigentes por las autoridades responsables, tanto por los problemas de autonomía descritos como por la ya mencionada carencia de recursos.

## V

### Conclusiones

En síntesis, se puede señalar que durante los años noventa el proceso de transformación de los sistemas financieros en América Latina fue profundo. Sin embargo, las reformas adoptadas no siempre estuvieron acompañadas de un fortalecimiento de la supervisión del sector. Esto significó en varios casos una fragilidad que se hizo patente cuando las economías estuvieron sujetas a algún tipo de perturbación externa. La segunda mitad de la década de 1990 presencié un proceso de transición hacia sistemas bancarios más sólidos, basados en un adecuado equilibrio entre los incentivos del mercado y un marco regulatorio y de una supervisión preventiva.

En lo que se refiere a estructura de mercado, América Latina presenta aún algunos viejos problemas como la alta participación estatal, materia en la que, sin embargo, hay claros avances. Asimismo, han surgido nuevos problemas estructurales, como el de una concentración de mercado que podría ir más allá de lo deseable no sólo a nivel de país, sino también a escala regional, superando el alcance sólo interno de las “redes de seguridad sistémicas”.

De igual forma, el rápido y dinámico proceso de desarrollo cambiario ocurrido en los años noventa en la región aún no ha llegado suficientemente a los sectores de la microempresa y pequeña empresa, ni a las personas, convirtiéndose así en una seria limitación al

crecimiento del empleo, el producto y la participación en los frutos del progreso.

Para superar la mayor parte de las deficiencias señaladas en este artículo, y en especial aquéllas que dicen relación con los problemas regulatorios, la supervisión bancaria y la autonomía de los organismos fiscalizadores en América Latina, hay un elemento trascendental, que es la voluntad política de hacer los cambios aún pendientes. Para que ésta se haga presente, se debe dejar de ver la supervisión bancaria como una parte integrante de la política económica coyuntural y como un instrumento de poder político. En cambio, la labor de supervisión bancaria debe ser asumida como una política de Estado, otorgándoles a los entes fiscalizadores los correspondientes niveles de autonomía y privilegiando su carácter técnico y profesional.

En cuanto a la regulación bancaria, la tarea de mayor envergadura que debe abordar América Latina es la regulación de los conglomerados financieros, tanto a nivel de la actividad interna de los grupos bancarios como de sus actividades transfronterizas, especialmente la desplegada en los centros *off-shore*.

En el terreno de la supervisión propiamente tal, aún resta profundizar el seguimiento preventivo del riesgo de crédito y mejorar el de la exposición de los créditos relacionados.

#### Bibliografía

Aguirre, E. (1998): Reformas básicas de los sistemas bancarios en América Latina: Análisis, tendencias y perspectivas, en J. Norton y E. Aguirre (eds.), *Sistemas bancarios latinoamericanos: reformas recientes y perspectivas*, Caracas, Fundación La Casa de Bello.

Arraes, M.C. (1998): El caso de Brasil, en J. Norton y E. Aguirre (eds.), *Sistemas bancarios latinoamericanos: reformas recientes y perspectivas*, Caracas, Fundación La Casa de Bello.

Bydalek, P.L. (1999): Lessons from recent global bank failures: The case of Brazil, en G. Caprio y otros, *Preventing Banking Crises: Lessons from Recent Global Banking Failures*, Washington, D.C., Federal Reserve Bank of Chicago/Banco Mundial.

Caprio, G. y otros (1999): *Preventing Banking Crises: Lessons from Recent Global Banking Failures*, Washington, D.C., Federal Reserve Bank of Chicago/Banco Mundial.

- Comisión Nacional Bancaria de México/CEMLA (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos) (1995): Encuesta sobre prácticas de supervisión de entidades nacionales y extratransfronterizas, CEMLA, *Undécima Asamblea de la Asociación de Organismos Supervisores Bancarios de América Latina y el Caribe. Reuniones y seminarios*, México, D.F.
- Díaz de León, A. y M. J. Schwartz (1997): Crisis management and institutional change aimed at the prevention, en G.M. von Fürstenberg, *The Banking and Financial Structure in the NAFTA Countries and Chile*, Londres, Kluwer Academic Publishers.
- Edwards, S. (1995): *Crisis y reforma en América Latina*, Buenos Aires, Emecé Editores.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (varios años): *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C.
- Ffrench-Davis (1999): *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.
- Frydl, E. (1999): The length and cost of banking crises, IMF working paper, N° 30, Washington, D.C., FMI, marzo.
- Gavin, M. y R. Hausmann (1997): Las raíces de las crisis bancarias: el contexto macroeconómico, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez, *Las crisis bancarias en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo de Cultura Económica.
- Goldstein, M. y P. Turner (1996): *Banking Crises in Emerging Economies: Origins and Policy Options*, Basilea, Comité de Basilea de Supervisión Bancaria.
- Goldstein, M. (1998): The Asian crisis: Causes, cure, and systemic implications, *Policy Analyses in International Economics*, N° 55, Washington D.C., Institute for International Economics (IIE), junio.
- Hausmann, R. y L. Rojas-Suárez (1997): *Las crisis bancarias en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo de Cultura Económica.
- Latin Finance* (varios años): Coral Gables, Florida, Latin American Financial Publications, Inc.
- Leipziger, D.M. (1999): The Argentine banking crisis: Observations and lessons, en G. Caprio y otros, *Preventing Banking Crises: Lessons from Recent Global Banking Failures*, Washington, D.C., Federal Reserve Bank of Chicago/Banco Mundial.
- Livacic, E. y S. Sáez (2000): La supervisión bancaria en América Latina en los noventa, Temas de coyuntura, N° 10, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lora, E. (1998): Una década de reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo, *Pensamiento iberoamericano*, número extraordinario, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario, marzo.
- Lora, E. y F. Barrera (1998): El crecimiento económico en América Latina después de una década de reformas estructurales, *Pensamiento iberoamericano*, número extraordinario, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario, marzo.
- Marshall, E. (1991): *El sistema financiero y el mercado de valores en Chile*, México, D.F., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Morris, F., M. Dorfman, J.P. Ortiz y M. C. Franco (1990): Latin America's banking systems in the 1980's: A cross-country comparison, Discussion papers, N° 81, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Norton, J. y E. Aguirre (eds.) (1998): *Sistemas bancarios latinoamericanos: reformas recientes y perspectivas*, Caracas, Fundación La Casa de Bello.
- Rojas, J. (1998): Determinantes del *spread* en la tasa de interés bancaria en el Perú: 1991-1996, Documento de Trabajo, N° R-330, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Steiner, R., A. Barajas y N. Salazar (1998): El margen de intermediación bancaria en Colombia, Documento de Trabajo, N° R-325, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Von Fürstenberg, G.M. (1997): *The Banking and Financial Structure in the NAFTA Countries and Chile*, Londres, Kluwer Academic Publishers.

# Reformas de *gestión en salud* en América Latina

---

**Ana Sojo**

*Oficial de Asuntos Sociales*

*asojo@eclac.cl*

CEPAL

Tras un análisis conceptual del término cuasimercados, el artículo aborda cuatro experiencias de reforma de la gestión en salud en tres escenarios con diversa vigencia de los principios de solidaridad y universalidad del modelo de salud. En Chile los cambios se insertan en la reforma previa, la más radical de la región en cuanto a socavar la solidaridad y universalidad del modelo de salud. Se concluye que sería beneficioso consolidar los aspectos netamente de gestión para avanzar hacia el uso de precios administrados, tener información pertinente sobre la calidad y costos de las atenciones y contribuir a implantar criterios de eficiencia y eficacia en las prestaciones clínicas. En Colombia y Argentina, pese a grandes diferencias entre ambos casos, los cambios están insertos en un escenario de reforma que propicia la competencia y propugna los principios de solidaridad y universalidad; por haberse centrado principalmente en modificaciones al modelo de financiamiento, dieron de partida un lugar subalterno a la gestión. En el caso colombiano el artículo destaca las excesivas complejidades del financiamiento hospitalario que, unidas a insuficiencias regulatorias, coartan los cambios en la gestión. En el caso argentino, que exhibe hospitales sobredimensionados, describe la amplia gama de reformas de la gestión hospitalaria derivada de la descentralización previa, el grado de autonomía respecto de la disciplina fiscal y las diversas concepciones de su inserción en los sistemas de referencia. En el caso de Costa Rica, con un escenario de salud eminentemente público y basado en principios de solidaridad y universalidad, el artículo indaga en la constitución de mercados internos de salud mediante la introducción en la Caja Costarricense Seguros de Salud de un nuevo modelo organizativo y de financiamiento asociado al desempeño; señala que los compromisos de gestión involucrados tienen interesantes aspectos de organización e información y de conformación de un sistema de salud, pero también una excesiva complejidad y altos costos de transacción, y analiza las dificultades para implantar una efectiva descentralización de los prestadores y establecer incentivos al desempeño.

## I

## Introducción

Los cuasi mercados en salud promueven una competencia de proveedores y/o de aseguradores, pero difieren de los mercados convencionales en algunos aspectos. En cuanto a la demanda, el poder comprador se expresa mediante un presupuesto que se pacta con el ente público comprador. Los consumidores están representados por agentes, es decir, por una entidad compradora cuyo carácter está determinado por la organización del cuasi mercado y por las reglas del juego del aseguramiento. Los precios se negocian o administran en un marco presupuestario. En cuanto a la oferta, ésta puede comprender una variedad de formas de propiedad —estatal, municipal, fideicomisos (*trusts*), consorcios y organizaciones sin fines de lucro— que pueden estar sometidas a diversas reglas de financiamiento (Bartlett y Le Grand, 1993, pp. 23 y 24).

Los elementos de competencia pueden introducirse en diferentes planos: sea al modificar la combinación público-privada, ampliando la participación privada; o al cambiar el estatuto de las instituciones públicas prestadoras, atribuyéndoles mayor autonomía en el uso de los recursos en un ambiente competitivo regido por el marco regulatorio de un contrato, o al posibilitar que éstas se acojan al derecho privado. Diversos mecanismos pueden promover la competencia dentro de los prestadores, tales como la libre elección en el sistema de referencia o de los profesionales, o la competencia por presupuestos entre hospitales.

Los cuasi mercados obedecen a dos racionalidades.<sup>1</sup> En relación con los prestadores públicos, buscan introducir competencia en el ámbito público mediante la separación de funciones, para mejorar su eficiencia

y calidad. Respecto a una combinación público-privada (al considerar la salud como bien público porque sus externalidades positivas exceden los beneficios individuales, o como bien meritorio que actualiza un derecho social), se trata de hacer efectiva la demanda por encima de los precios del prestador, las condiciones de salud de las personas y su capacidad de pago, aplicando reglas del juego para el aseguramiento, el financiamiento y la prestación que establecen condiciones de solidaridad mediante subsidios cruzados entre estratos de ingreso, grupos de riesgo o de edad, o bien mediante subsidios a grupos específicos. En ambos casos, el financiamiento se vincula con productividad, cobertura, rendimiento y cumplimiento de metas.

En América Latina y el Caribe se están realizando reformas de gestión que representan movimientos hacia la constitución de cuasi mercados. Estas reformas han surgido en modelos de salud disímiles en cuanto a sus principios articuladores, las responsabilidades del sector público y del privado, la cobertura de prestaciones y de la población, los modelos de financiamiento y de aseguramiento, y la regulación. En muchos casos, la base jurídica de los mecanismos introducidos es endeble, los precios cumplen una función estrictamente teórica, y su consolidación plantea modificaciones de gran complejidad política en el ámbito de los recursos humanos. Con todo, la perspectiva de que se desarrollen cuasi mercados es una alternativa interesante para alcanzar los objetivos de mayor eficiencia, capacidad de respuesta<sup>2</sup> y posibilidad de elección, sin consecuencias adversas en términos de inequidad. El presente artículo analiza las reformas de gestión implantadas en Chile, Colombia, Argentina y Costa Rica, considerando los avances que representaron y los obstáculos que emergieron en su funcionamiento.

□ Agradecemos a Jairo Restrepo y al equipo de investigación del Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia la discusión que realizaron de una versión previa de este artículo y sus comentarios sobre el concepto de salud y la reforma colombiana, y a Oscar Altimir sus observaciones en torno a esta versión.

<sup>1</sup> En un diálogo, Rebeca Grynspan distinguió dos racionalidades singulares, que en la argumentación sobre el tema generalmente se han planteado de modo implícito.

<sup>2</sup> Serían pertinentes conceptos como "accountability" o "responsiveness", que no tienen una adecuada traducción al castellano.

## II

### Chile: ajustes de gestión, cuando la solidaridad y la universalidad han sido socavadas

Lo radical de la reforma chilena del decenio de 1980, posibilitada por el contexto autoritario, no tiene parangón. El contrapunto por excelencia es la suerte de la experiencia inglesa con los gobiernos conservadores de Thatcher y Major, dado que los conservadores impugnaban radicalmente la forma de financiamiento, el ámbito de las prestaciones y la combinación público-privada del sistema nacional de salud británico (NHS). Tras variadas circunstancias políticas que impidieron cambios radicales, paradójicamente el NHS se modificó mediante una profundización de la separación de funciones que promueve la competencia.<sup>3</sup>

El aseguramiento obligatorio es propio de los llamados seguros sociales, públicos o nacionales, que buscan una diferenciación de riesgos estable y pueden tener propósitos redistributivos y solidarios, dentro de variadas combinaciones público-privadas. El sistema de salud chileno, por lo tanto, es *sui generis* en el plano internacional. En su lógica dual, la cotización obligatoria, a cargo exclusivo del trabajador, permite a éste afiliarse al sistema público de salud a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA), cuya racionalidad de reparto favorece la solidaridad, o bien a las instituciones de salud previsual (ISAPRES) que, sin embargo, funcionan con una lógica de seguro privado asociada al riesgo individual.

El FONASA da acceso a prestaciones públicas en la llamada modalidad institucional o a prestaciones privadas mediante la modalidad de libre elección, sujeta a diversos copagos, y se nutre también de otros aportes con cargo al presupuesto público. Las ISAPRES, al contrario de la lógica propia del aseguramiento obligatorio, aseguran mediante planes individuales que se renuevan cada año y plasman así una selección de riesgo, al ajustarse su precio y su cobertura a la edad, ries-

go en salud y sexo del asegurado. Las ISAPRES cubren a cerca del 30% de la población, y sus precios han experimentado un alza que supera con creces las de otros sectores de la economía.<sup>4</sup> El sector público, desprovisto de barreras de entrada, cubre a la población de menores ingresos y a la de mayores riesgos, y cumple una función de reaseguro global del sistema.

Hasta ahora, las medidas que apuntan a mejorar la gestión del sector público de salud en Chile constituyen un ajuste y pretenden elevar la eficiencia y eficacia del subsistema público, sin modificar el diseño dual de la combinación público-privada introducida en el decenio de 1980.

#### 1. Dimensiones organizativas y rasgos de los contratos<sup>5</sup>

Los compromisos de gestión entre el nivel central y los servicios de salud se introdujeron en 1995, para asignar y transferir recursos a las entidades prestadoras según un acuerdo anual de servicios por brindar, que establecía indicadores de desempeño. Se alentaba a estas entidades a que, a su vez, establecieran contratos con los hospitales públicos y municipalidades con los cuales se relacionan.<sup>6</sup>

Gradualmente, los compromisos han contribuido a ordenar las relaciones entre los servicios de salud y el nivel central, tradicionalmente sujetas a acuerdos bilaterales formales e informales entre instancias específicas que acarrearaban descoordinación, duplicaciones y contraposiciones, y llevaban a dedicar cuantiosos recursos a cabildeos. Al mantener el Ministerio de

<sup>3</sup> Ya existía la contratación de la atención ambulatoria con los médicos generales (*general practitioners*); después se introdujo la autonomía de los hospitales para funcionar bajo contrato del sistema público de salud, lo cual dio paso a la agrupación de prestadores en *trusts*. Sobre la reforma del sistema inglés, véase Ferlie y otros (1996), Walsh (1995), Bach (1999) y Winchester y Bach (1999). Véase también un tratamiento detallado del proceso político en Porter (1999), pp. 236-259.

<sup>4</sup> Algunas cifras ilustran esta afirmación: mientras que en 1990 la cotización adicional media de los cotizantes de las ISAPRES era del 0,7% de la remuneración media del sistema, en 1996 había aumentado al 1,3%. Entre ambos años el valor de las consultas médicas privadas subió 55% en términos reales (Baeza y otros, 1998, pp. 18 y 19).

<sup>5</sup> Véase detalles sobre los compromisos de gestión chilenos y su contexto en Sojo (1996, 1998 y 1999a).

<sup>6</sup> Existen compromisos de gestión entre otras instancias en el sector salud. Aquellos con los servicios de salud representan el grueso del gasto en salud, de modo que en adelante nos referiremos exclusivamente a estos contratos.



Salud funciones prestadoras, característica que se ha señalado como un obstáculo importante en la reestructuración del sector salud,<sup>7</sup> inicialmente los compromisos también se estructuraron y evaluaron en forma atomizada, lo que se ha ido superando.<sup>8</sup>

La función de compra, sin embargo, sigue siendo una función “teórica” dentro del sistema de salud. Con excepción de casos particulares y de limitado impacto en el presupuesto global, como los programas de prestaciones complejas o de oportunidad de la atención, los precios son fundamentalmente un sistema de referencia (Lenz, 1998, pp. 193 y 194) y no están determinados por los términos del contrato.

Aunque los indicadores de los contratos cubren los tres niveles de atención de salud, hacen hincapié en la atención primaria y preventiva. Las metas se expresan fundamentalmente en índices de actividad y de cobertura. Se han mejorado los indicadores sanitarios, que al inicio eran muy débiles, y también la vinculación con las metas ministeriales y gubernamentales. El número de indicadores se ha ido multiplicando, lo que ha cimentado su uso ritualista, dificultado una adecuada evaluación y representado altos costos de transacción.

Se ha buscado optimizar la red de prestaciones, con el apoyo de los compromisos de gestión. El FONASA se ha constituido en un intermediario entre los servicios y, para articular la red en las regiones, se ha reestructurado en cinco zonas que abarcan varios servicios. Se han creado “mesas” regionales, que hacen el seguimiento de los compromisos,<sup>9</sup> y los contratos contemplan actividades para fortalecer el Programa de Oportunidad de la Atención, en la atención primaria, y reforzar la articulación de la atención primaria rural.

Pero, paradójicamente, la ejecución —que constituye el núcleo de la gestión— ha quedado al libre albedrío de los servicios de salud y no ha sido integrada plenamente en los compromisos.<sup>10</sup> Los objetivos organizacionales o la definición de los productos intermedios que han de ser comprados han sido marginales, al igual que la introducción o mejora de sistemas de información, la optimización de procesos que

no venían funcionando adecuadamente, o el desarrollo de nuevos procesos que eleven la eficacia y permitan sistematizar la prestación de servicios. No ha habido una mejora importante de los registros como instrumento para fortalecer la capacidad de gestión.

Para incrementar la productividad de los recursos humanos está pendiente modificar las modalidades de contratación y remuneración vigentes. Diferentes rigideces en el manejo de los recursos humanos dificultan innovar en la gestión. Los sectores afectados han impedido beligerantemente la modificación de la ley N° 15.076 que rige las modalidades de contratación y remuneración de los profesionales de los servicios de salud. Así, se ha relegado hasta la actualidad un proyecto de ley que en 1995 pretendía flexibilizar y descentralizar significativamente la conformación de las plantas; sumar a la antigüedad de la carrera funcionaria el reconocimiento del desempeño, del mérito y de la eficacia; fomentar la asignación de responsabilidades individuales y entrelazar el reconocimiento del desempeño individual con el institucional, y condicionar a concursos la permanencia en el sistema (Sojo, 1996).

## 2. Por una adecuada integración en la reforma

Los compromisos de gestión podrían cumplir un papel en ámbitos que constituyen obstáculos fundamentales para la reforma. Por ejemplo, en lo que se refiere a la política arancelaria y de costos, la información básica de los hospitales es deficiente; en el programa de patologías complejas, no hay una red nacional de derivación explícita. Si los compromisos de gestión incluyeran innovación de procesos permitirían acopiar información útil sobre la calidad y los costos de la atención o implantar criterios de eficiencia y eficacia en la decisión clínica. De allí que la débil integración de los aspectos de gestión en los contratos limita su impacto, porque coarta interacciones beneficiosas y eficientes con la reforma sectorial.

Por ejemplo, el pago asociado a diagnóstico (PAD) no ha sustituido a la asignación histórica del presupuesto, sino que se ha utilizado en forma paralela y con carácter experimental en programas específicos, como el de prestaciones complejas y el de oportunidad de la atención. Habiéndose introducido con un alto grado de participación en el nivel hospitalario, no fue percibido como una amenaza, pero colapsó cuando la diversidad de condiciones iniciales y las deficiencias de información hicieron inviable su uso masivo.<sup>11</sup> Consolidar el

<sup>7</sup> Entrevista con César Oyarzo, ex Director del FONASA, realizada el 22 de agosto de 1997.

<sup>8</sup> Entrevista del 3 de septiembre de 1997 con Pedro Croco, entonces Director de la Unidad de Gestión del Ministerio de Salud.

<sup>9</sup> Entrevista con Rony Lenz, entonces Director del FONASA, el 26 de mayo de 1998.

<sup>10</sup> Este derrotero de los compromisos fue expuesto por Rony Lenz en la misma entrevista. Sus referencias a la debilidad que tienen los compromisos de gestión se dieron como respuesta a nuestro planteamiento crítico sobre el punto en la entrevista, con el cual coincidió.

<sup>11</sup> Esta trayectoria de los PAD nos fue planteada por Rony Lenz, en la entrevista citada.

ámbito de gestión, sea mediante contratos con los servicios de salud o en otras formas, permitiría avanzar en el uso de los PAD, apoyándose por ejemplo en el uso concordado de protocolos clínicos. Tal giro requeriría cautela y sentido de las prioridades.

También es preciso simplificar y reducir fuertemente los indicadores relacionados con el cumplien-

to de tareas especificadas en metas y coberturas. Si se optara por incluir algunos productos intermedios, procesos y sistemas de información, debiera hacerse muy selectivamente y para períodos de tiempo que consoliden su puesta en práctica. Los compromisos de gestión no deben ser confundidos con una planificación por objetivos.

### III

## Colombia: la reforma de gestión en un sistema solidario y universal, con competencia

El impacto redistributivo de la reforma colombiana ha sido importante: en 1993 la cobertura efectiva en salud del quintil superior de la población era 13.6 veces mayor que la del quintil más pobre, brecha que en 1997 se estrechó a 1.86 veces (Colombia, Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, 2000, p. 13). La reforma busca lograr tanto la cobertura universal de la prestación de servicios como la competencia entre aseguradores y prestadores<sup>12</sup> en un sistema solidario y descentralizado, cuyos beneficios y obligaciones están consolidados en dos regímenes: el contributivo, que se nutre de contribuciones obrero-patronales, y el subsidiado, que se focaliza en los más pobres. El primero está regulado por el plan obligatorio de salud (POS) y el segundo por el plan obligatorio de salud subsidiado (POSS), y ambos deben converger gradualmente.

El Fondo de Solidaridad y Garantía vela por el equilibrio de los recursos y las condiciones de igualdad del régimen contributivo, mediante un pago per cápita, ajustado para evitar la selección de riesgos en las prestaciones. Posee cuatro subcuentas: de compensación, de solidaridad, de promoción y de eventos catastróficos y accidentes de tránsito. Transfiere el 1% de la cotización de ese régimen al subsidiado, que se suma a los impuestos generales de los cuales éste se nutre. Se pretende ir hacia un financiamiento de las prestaciones mediante el subsidio a la demanda —es

decir, determinado por la demanda efectiva de los asegurados— que reemplace el subsidio a la oferta, como se denomina al financiamiento tradicional de prestadores eminentemente públicos y mediante presupuestos históricos. Las disparidades distributivas y la singular oferta territorial de los prestadores han imposibilitado una sustitución total del uno por el otro, y no se ha llegado a definir una proporción deseable.

En la concepción y trayectoria de la reforma colombiana, sin embargo, se observan serias carencias en cuanto a la integración y complementariedad de la red de servicios y de los niveles de atención. Urge tomar medidas que incrementen la eficiencia microeconómica. La gestión ha tenido un papel secundario, y sus debilidades debieran ser enfrentadas porque conspiran contra el avance general (por ejemplo, inhibiendo la liberación de recursos indispensables para ampliar la cobertura). Esto sucede justamente mientras están en revisión los costos crecientes y los contenidos del aseguramiento del régimen contributivo, para velar por su equilibrio y sustentabilidad financiera, y el aumento de cobertura del régimen subsidiado se ve comprometido por la disminución de los aportes del presupuesto nacional, la evasión del régimen contributivo que afecta los recursos solidarios, y los costos de la transición desde los subsidios a la oferta a los subsidios a la demanda (Colombia, Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, 2000 pp. 13 y 20).

#### 1. Complejidades y complicaciones del financiamiento hospitalario: repercusiones en el desempeño

En 1993, la alambicada arquitectura de la reforma incluyó la transformación de los hospitales públicos en

<sup>12</sup> El aseguramiento de ambos regímenes está a cargo, respectivamente, de las entidades promotoras de salud (EPS) y de las administradoras del régimen subsidiado (ARS); las instituciones prestadoras de salud (IPS) son las prestadoras. Todas ellas pueden tener carácter privado o público.

empresas sociales del Estado (ESE), que son entidades públicas descentralizadas, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa (cuadro 1). La descentralización vinculó a los hospitales públicos con el poder territorial departamental y municipal (cuadro 2), con lo cual se redujo la influencia del poder nacional, y se generaron tensiones inéditas entre estos tres niveles. De la autonomía territorial se ha afirmado que sufre una frecuente invasión sectorial mediante normas nacionales que definen detalladamente el uso de los recursos territoriales destinados a salud (Vargas y Sarmiento, 1998).

La presión de los hospitales por conservar el financiamiento histórico, unida a los serios déficit de algunos, provocó que la sustitución del subsidio a la oferta por el subsidio a la demanda se congelara por tres años. Sin bases sólidas de información, la transición tolera dobles pagos a los hospitales mediante subsidios a la oferta y a la demanda, duplicaciones del aseguramiento de los dos regímenes e ingresos por facturación de la atención de muchos asegurados para obtener recursos vía oferta (Londoño, Jaramillo y Uribe, 1999). La duplicación de pagos se da también en otros niveles de atención, y además se carece de un adecuado registro del aseguramiento y las prestaciones brindados con recursos específicos a la población desplazada por la violencia.<sup>13</sup> Luego, es urgente identificar, registrar, relacionar y unificar a escala nacional los datos de los beneficiarios de ambos regímenes o de fondos *ad hoc*. Este empadronamiento es crucial para evitar filtraciones y duplicaciones y para administrar el sistema de aseguramiento y prestaciones, pero los avances en esta materia son precarios (Colombia,

Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, 2000, pp. 34 y 35).

El presupuesto de los tres niveles de hospitales públicos se ha incrementado notablemente: entre 1993 y 1997, el del nivel I se multiplicó 2.6 veces; del nivel II, 1.9 veces y del nivel III, 1.5 veces. Su planta médica se duplicó en los diez últimos años, y la escala salarial de los funcionarios públicos del sector se triplicó, alza real mayor que la del promedio de los empleados públicos. El financiamiento hospitalario es muy complejo, ya que sus diversas fuentes se rigen por singulares mecanismos de acceso, lógicas, criterios de asignación, regímenes presupuestarios y flujo de recursos; para extremar la complejidad, también varían las transferencias: por ejemplo, el situado fiscal<sup>14</sup> destinado a un hospital o centro de salud puede, en primer término, transferirse directamente al municipio, al fondo seccional de salud, o al fondo local de salud (Jaramillo, 2000, pp. 45-46 y 108).

Los recursos otorgados según presupuestos históricos provienen de los niveles nacional y territorial, y el situado fiscal continúa siendo la principal fuente de financiamiento hospitalario. Con esos recursos, los hospitales y la red asistencial pública deben atender a la población vinculada, es decir, la carente de aseguramiento y sin capacidad de pago. Se han eliminado los "auxilios", es decir, aquellos contratos con el Estado para atender a los pobres que ocultaban transferencias incondicionales.

Son sustanciales los recursos que se transfieren automáticamente o, al menos, no se condicionan a la productividad. Tanto la complejidad como la diversidad del financiamiento de los hospitales públicos impiden que la expansión de los recursos se vincule al logro de determinados niveles de eficiencia y desempeño, y debilitan así extraordinariamente tales incentivos. Respecto de la excesiva complejidad del financiamiento, cabe tener presente la relativa indivisibilidad de la producción hospitalaria frente a una diversidad de fuentes de financiamiento y a sus incentivos subyacentes, lo cual dificulta la transformación institucional y organizativa.

Sin embargo, algunos mecanismos de financiamiento contemplan incentivos al desempeño: entre ellos los contratos para atender a la población no asegurada, establecidos entre los fondos territoriales de salud y los hospitales públicos y privados, que condi-

CUADRO 1

**Colombia: Hospitales convertidos en empresas sociales del Estado (ESE), junio de 1998**

Hospitales	Nº total	ESE	Porcentaje
Nivel III	28	23	82
Nivel II	125	120	96
Nivel I	354	194	55
<i>Total</i>	<i>507</i>	<i>337</i>	<i>66</i>

Fuente: Ministerio de Salud de Colombia, Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud, incluido en Londoño, Jaramillo y Uribe (1999).

<sup>13</sup> Nos lo planteó en una conversación Juan Fernando Alviar, el 22 de mayo de 2001.

<sup>14</sup> Situado fiscal es el nombre genérico del aporte fiscal de la nación.

CUADRO 2

**Colombia, sector salud oficial: Distribución de competencias y responsabilidades, después de la descentralización<sup>a</sup>**

Función	Nivel central o nacional	Nivel departamental	Nivel municipal	Hospital
Financiamiento	++	++	++	+
Rectoría, vigilancia y control	+++	+	+	---
Nombramiento de directores	---	++ (Niveles II y III)	++ (Nivel I)	---
Planeación e inversión	---	++	++	++
Definición salarial	+++	---	---	---
Nombramiento y remoción	---	++ (*) (Servicios seccionales)	+ (*)	+ (*)
Compra de insumos	+	++	++	+++

Fuente: Cuadro elaborado por Londoño, Jaramillo y Uribe (1999).

<sup>a</sup> Los signos indican lo siguiente:

(\*) Sujeto a leyes laborales y condicionado por convenciones colectivas.  
+++ Plena competencia y responsabilidad.

++ Competencia y responsabilidad compartidas.  
+ Mínimo espacio de competencias y responsabilidades.  
--- Ausencia de competencia y responsabilidad.

cionan el financiamiento a incrementos efectivos de la productividad y eficiencia, y que se han aplicado principalmente en Antioquia y Bogotá, con heterogéneas consecuencias financieras y de gestión.<sup>15</sup>

Los hospitales deben vender sus servicios a los asegurados, de suerte que su capacidad para generar recursos propios y tener una efectiva autonomía financiera está parcialmente condicionada por una variable crucial que escapa a su control: la ampliación del aseguramiento de la población. Así, en 1996 la venta de servicios ascendía a una quinta parte de los ingresos de los hospitales y de ella, casi la mitad era al régimen subsidiado. Las estimaciones de la ampliación de cobertura de ambos regímenes son polémicas.<sup>16</sup>

Por su parte, los entes territoriales y aseguradores, al incurrir en mora de pagos a los prestadores, han provocado déficit e iliquidez en un número importante de entidades de los niveles II y III. Resulta insólito

el creciente pasivo de las Aseguradoras del Régimen Subsidiado (ARS) con los hospitales, dado que ellas han tenido superávit en su manejo del régimen subsidiado: en 1996, un 60% de los recursos de estas aseguradoras no fue utilizado (Jaramillo, 2000, p. 104).

La transición hacia la descentralización municipal también complica el acceso de los hospitales a recursos y con ello su desarrollo como ESE: el rezago organizativo de los municipios inhibe la descentralización hospitalaria, porque en aquellos no certificados<sup>17</sup> la cadena de financiamiento asociada al situado fiscal es tortuosa.<sup>18</sup> Se teme asimismo que las trabas para la asignación de recursos puedan “premiar la pereza fiscal local”, si recursos fiscales de la nación transferidos a través del municipio no llegan finalmente al sector salud (Jaramillo, 2000). O, por el contrario, se verifica que hay problemas de oportunidad en el flujo de recursos que fuerzan al nivel territorial a endeudarse. El enorme pasivo prestacional,<sup>19</sup> aún no solucionado debidamente,

<sup>15</sup> Desde experiencias exitosas en el Hospital El Tunal de Bogotá o el San Vicente de Paul en Medellín, pasando por la bancarrota de instituciones como el Hospital Lorencita Villegas, y llegando hasta profundas reestructuraciones como la del San Juan de Dios en Bogotá (Londoño, Jaramillo y Uribe, 1999, pp. 19 y 62).

<sup>16</sup> Cabe señalar que la depuración de duplicaciones de datos que sobredimensionan la cobertura puede llevar a estimaciones incorrectas sobre el estancamiento o disminución de ésta (Colombia, Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, 2000, pp. 13-17 y 37; CIE, 2000, p. 7). Quienes aprecian un estancamiento desde 1998, lo atribuyen a impostergables ajustes macroeconómicos, al incremento del desempleo, cuestionamientos del régimen subsidiado y vacilaciones en el plano nacional y departamental (Jaramillo, 2000, pp. 101 y 88).

<sup>17</sup> Se ha establecido una forma de transición para la descentralización de recursos a los municipios. Aunque la distinción ha sido más bien discrecional, los municipios que no reúnen requisitos de desarrollo técnico, financiero e institucional para recibir transferencias automáticas reciben las transferencias de manera condicionada, por medio de sus respectivos departamentos.

<sup>18</sup> En ese caso, para que el hospital público pague los servicios a un prestador o los insumos a un proveedor, intervienen previamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud, el Departamento y su Asamblea Departamental, el Municipio y su Consejo municipal, y la ARS respectiva (Londoño, Jaramillo y Uribe, 1999, pp. 11 y 50).

<sup>19</sup> Es decir, aquel acumulado con sus empleados por la previsión.

también acrecienta la deuda (Londoño, Jaramillo y Uribe, 1999, pp. 23, 38 y 59).

En este marco multivariable, los estados financieros de los hospitales públicos exhibían en 1998 y 1999 toda una gama de situaciones: superávit, déficit o puntos de equilibrio. Para cubrir déficit se han destinado incluso recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía que tienen otros propósitos.<sup>20</sup>

## 2. El déficit regulatorio como obstáculo al desempeño y a la eficacia global

La regulación debiera posibilitar y supervisar la operación eficiente y competitiva del mercado, en consonancia con los principios del modelo de salud: universalidad, integralidad, descentralización, concertación, obligatoriedad, solidaridad, libre elección, gradualidad, eficiencia y calidad. Pero hay graves debilidades en materia regulatoria.

Por ejemplo, al no existir normas claras, han proliferado entidades aseguradoras que, debido a sus características y economías de escala, posiblemente no reúnen condiciones de eficiencia. La existencia de 200 ARS por sí sola evidencia altos costos de transacción; de ellas tan sólo el 4% tiene más de 25 000 afiliados, el 84% tiene entre 5 000 y 25 000 y un 8%, menos de 5 000 (Londoño, Jaramillo y Uribe, 1999, p. 48). Este fenómeno recuerda la hipertrofia, ineficacia y encarecimiento de la intermediación en salud en Argentina, asociadas, entre otros factores, a los altos costos administrativos y a la restricción de servicios de salud efectivos garantizados por las aseguradoras denominadas "administradoras de cápitas" (Sojo, 1997, p. 47).

Claros indicios de abuso de su posición dominante por parte de entes aseguradores hacen perentorio establecer reglas y sanciones. Así, se observa el "abuso por parte de algunos aseguradores, especialmente ARS, que actúan realmente como intermediarios costosos, en lugar de como aseguradores valiosos". Por ejemplo, hay ARS que simplemente absorben una fracción considerable del pago per cápita y trasladan el saldo a una segunda entidad intermediadora, que subcontrata a prestadores. O bien, cuando no existen relaciones de competencia entre aseguradores se ponen de manifiesto, además de demoras en los pagos, prácticas abusivas de imposición de tarifas a hospitales con débil capacidad negociadora, a veces en asociación con autorida-

des municipales (Londoño, Jaramillo y Uribe, 1999, pp. 23, 49 y 50). Ello además de que este pago per cápita, al ser un promedio general no ajustado por riesgo, promueve una selección adversa (Mora y Malabet, 1998).

Por otra parte, los atrasos en pagos a hospitales en que incurren las entidades aseguradoras del régimen contributivo y del subsidiado, llaman la atención sobre una grave falta de regulación que provoca problemas al sistema hospitalario público, cualquiera sea su desempeño.

Se critica la débil capacidad regulatoria del Ministerio de Salud en cuanto a establecer normas generales que unifiquen la dinámica descentralizadora. Se afirma que no existen lineamientos sólidos mínimos que respalden criterios a escala nacional sobre contrataciones, normas de calidad de la información o gestión financiera. Los atomizados criterios de los entes territoriales permiten afirmar que "antes que una reforma nacional, se puede plantear la existencia de múltiples reformas territoriales, con avances dispares y poco intercambio horizontal" (Mora y Malabet, 1998, p. 59).

Otra carencia regulatoria se da en torno a lograr equidad territorial en el acceso a la salud, y una adecuada integración vertical y horizontal de los niveles de atención, aspectos que están interrelacionados. La coordinación regional o territorial de la red de oferta de servicios está en manos de las direcciones regionales y municipales de salud, que deben velar por una buena capacidad resolutoria y relaciones complementarias entre los prestadores públicos y privados. Sin embargo, se sobrestimó la capacidad de respuesta de la oferta privada prestadora y aseguradora en entidades territoriales de menor desarrollo y tamaño: en economías con fuertes disparidades distributivas, el mercado atrae naturalmente la oferta privada, especialmente la de calidad, hacia los sectores de altos ingresos (Ocampo, 1996). Esto, unido a los problemas de las instituciones públicas, ha llevado a graves y costosos desequilibrios en la oferta territorial (Londoño, Jaramillo y Uribe, 1999, p. 63).

Desde ya emergen entonces las paradojas de un autofinanciamiento hospitalario librado a sí mismo, sin que la institución hospitalaria esté articulada en un sistema de referencia y contrarreferencia; para superarlas hacen falta regulaciones que bien pudieran insertarse en instrumentos de gestión como los contratos. Experiencias en Cataluña o más recientemente la de Costa Rica demuestran, por ejemplo, que es posible velar por la integración de los niveles de atención y por las redes de referencia y contrarreferencia mediante contratos de financiamiento vinculado a desempeño,

<sup>20</sup> Como las subcuentas de enfermedades catastróficas y accidentes de tránsito, y la subcuenta de solidaridad.



con entidades públicas y con entidades privadas (Gallego, 1999, pp. 55-57, 76-77; 265; Franch, s.f.; Sojo, 1998, pp. 94 y 95).

Sin embargo, con contadas excepciones,<sup>21</sup> la reforma acusa un inexplicable descuido de los factores epidemiológicos, de la promoción de programas preventivos, de la integración de los niveles de atención y de la conformación de redes de referencia y contra-referencia. Como la reestructuración del hospital público no se diseñó en relación con la oferta territorial, sino de manera aislada, la gama de servicios que él brindaría se dejó librado a su criterio. La mayoría de estos hospitales aún no ha definido esa oferta de manera cabal y explícita. La responsabilidad por la referencia de pacientes quedó presuntamente en manos de las entidades aseguradoras de ambos regímenes y el seguimiento epidemiológico a cargo de los departamentos, pero hay carencia de una visión sistémica y de los instrumentos pertinentes.

Además, de manera análoga al comportamiento del sector privado, la necesidad de autofinanciamiento del hospital público propicia barreras de acceso a prestaciones para sectores vulnerables que no son rentables. Los hospitales públicos, inclusive los del nivel I, si bien al intentar adaptarse al nuevo entorno elaboraron instrumentos de gestión como la facturación y consideraron variables de rentabilidad, sesgaron su gama de servicios y descuidaron el perfil epidemiológico como uno de los elementos determinantes de sus acciones, con lo cual se deterioraron apreciablemente programas preventivos como vacunaciones, detección precoz de patologías y atención integral de determinadas enfermedades.

Estos factores, unidos a la segmentación de la vigilancia epidemiológica y a la fragmentación de los programas, llevaron a que la cobertura de las vacunaciones contra la tuberculosis, contra la difteria, tétanos y Pertussis (DTP) y contra la poliomielitis disminuyeran en los años de la reforma, incluso hasta niveles considerados ineficaces (Londoño, Jaramillo y Uribe, 1999, pp. 66, 70, 71; CIE, 2000).<sup>22</sup> También están en

juego criterios de fondo, como el de redefinir el papel tradicional del hospital en las vacunaciones, cuyos costos disminuyen apreciablemente al realizarse desde otros niveles de complejidad. Por lo demás, los hospitales no cuentan con el financiamiento adecuado para cumplir esta tarea, que al no haber sido asumida cabalmente por las municipalidades u otros entes mostró caídas de cobertura.<sup>23</sup>

La descentralización tiene desafíos pendientes. La criticada invasión sectorial de la autonomía territorial con normas nacionales que definen detalladamente el uso de los recursos (Vargas y Sarmiento, 1998), en este plano no ha garantizado la integralidad de los programas preventivos ni la coherencia de la vigilancia epidemiológica con una perspectiva territorial y nacional. Se están elaborando normas para uniformar criterios, contenidos y acciones de promoción, de detección temprana y de prevención en torno a la "demanda inducida y de obligatorio cumplimiento", que trasciende la demanda pasiva del usuario (Colombia, Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, 2000, p. 27) y cuyo anclaje institucional aún no está definido.

### 3. De las estrategias defensivas a la reforma de la gestión

El *status* de las ESE es ambiguo y está tensado por dos lógicas: pueden regirse por el derecho privado y recurrir a cláusulas de contratación de la administración pública. En tanto que la contratación conforme al derecho privado permite convenciones colectivas de trabajo y la formación concomitante de sindicatos, los funcionarios públicos no pueden hacer convenciones colectivas.

El gerente y la junta directiva de una ESE pueden contratar personal no permanente, comprar insumos e invertir en equipamiento, y decidir sobre el uso de excedentes operacionales. Los excedentes se pueden destinar a bonificaciones para los empleados, a inversiones o a subsidios cruzados entre sus servicios. La compra de insumos, medicamentos o servicios de técnicos puede hacerse de acuerdo con el régimen privado. No obstante, la ley autoriza a la entidad pública a

<sup>21</sup> El Departamento del Huila, por ejemplo, donde se promovió una redistribución de las atenciones en los tres niveles hospitalarios, reforzando el nivel I y concentrando las atenciones más especializadas en los otros dos (Londoño, Jaramillo y Uribe, 1999, p. 54).

<sup>22</sup> Este sesgo se manifiesta también en el crecimiento de los recursos humanos del sector salud. Los odontólogos exhiben la tasa más alta (52%), seguidos de los médicos (47%), los promotores (19%) y los técnicos de saneamiento con 18% (Londoño, Jaramillo y Uribe, 1999).

<sup>23</sup> Preocupaciones expresadas por Juan Fernando Alviar, a cargo de la Dirección Operativa de Salud Pública de Rivalda, en conversación en Santiago el 22 de mayo de 2001. En 1999 se amplió la cobertura de inmunizaciones mediante un programa *ad hoc* para adquirir vacunas con recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (Colombia, Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, 2000, p. 31 y siguientes).



usar cláusulas de la contratación pública denominadas “exorbitantes”, las que permiten, por ejemplo, poner fin unilateralmente a los contratos.<sup>24</sup>

La discrecionalidad en materia de contratación para enfrentar un marco de rigideces ha llevado a que la mayoría de los nuevos empleos en los hospitales no sean permanentes: en su mayoría corresponden a contratos temporales. Sólo un 18% de los nuevos empleos son de planta, lo cual ha dado lugar a una “planta paralela” en las instituciones, que ha subido de 3.000 a 10.000 personas y permite un manejo flexible del personal (Londoño, Jaramillo y Uribe, 1999, pp. 23 y 43).

Por su parte, la flexibilidad laboral de los funcionarios está acotada por el hecho de que el personal de planta continúa contratado bajo las categorías de empleados públicos y trabajadores oficiales, de conformidad con el régimen público de selección, nombramiento y contratación regido por las leyes laborales vigentes y convenciones colectivas, con altos beneficios extralegales. La legislación laboral es bastante rígida y los incrementos salariales los pacta el gobierno central a escala nacional para todo el personal de planta en los hospitales y centros asistenciales (Londoño, Jaramillo y Uribe, 1999, pp. 17-19, 60-66 y 88-90).

En casos exitosos de reorganización hospitalaria, como los de Antioquia, emergen tres factores cruciales: flexibilización oportuna de las plantas de personal, que permite racionalizar los gastos en ellas; fortalecimiento del liderazgo y de la capacidad de gestión de los equipos directivos, y un entorno en el cual se ha fortalecido el aseguramiento (Londoño, Jaramillo y Uribe, 1999, p. 65).

En ensayos de modificar incentivos en los hospitales públicos se ha recurrido a instrumentos como uso de contratos; mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*); mayor autonomía en aspectos financieros y administrativos como la adquisición de insumos y la contratación de personal; retención de los ahorros de eficiencia para entregar bonos de productividad; sistemas de información para hacer el seguimiento del desempeño y la productividad; encuestas para medir la satisfacción de los usuarios; modificaciones de la composición de la planta del hospital y de sus jornadas, y sistemas de facturación.<sup>25</sup> Salvo en tales ensayos, se ha innovado poco en las formas de contratación. No hay indicadores de desempeño generales sobre mejoras de eficiencia y equidad en los hospitales autónomos ni ha

habido acuerdos sobre el uso de pagos prospectivos y de presupuestos históricos; más del 60% de los municipios está bajo investigación por desviación y uso indebido de recursos destinados a salud (Londoño, Jaramillo y Uribe, 1999, pp. 50 y 59).

Cuando la solidaridad y universalidad se promueven en un marco de competencia, la reforma de la gestión pública debe fomentar relaciones de efectiva competencia y de complemento entre los sectores público y privado, posibilitar que el sector público compita en costos y en calidad, y contribuir a un mejor diseño de la combinación público-privada. De allí que sea perentorio sistematizar los aspectos positivos y negativos de las experiencias llevadas a cabo para acometer, al menos gradualmente, la reforma de gestión del conjunto de la red hospitalaria.

No parece conveniente, por el contrario, aplicar estrategias de defensa y protección del sector público ante la competencia que posterguen o suplanten urgentes reformas de gestión, como lo hizo el Instituto de los Seguros Sociales (ISS): para propiciar su adaptación a la competencia dentro del régimen contributivo, en lugar de impulsar al mismo tiempo una profunda reforma en materia de gestión que elevara su eficiencia y eficacia, adoptó una estrategia eminentemente defensiva. Luego, se le otorgaron ciertas ventajas o privilegios protectores: pudo reunir las funciones aseguradora y prestadora; no se le exigió el cobro de copagos y se le autorizó a brindar un plan ampliado de beneficios sin que se aplicaran los períodos de carencias<sup>26</sup> establecidos por la ley (Londoño, Jaramillo y Uribe, 1999, p. 47). Sin embargo, el ISS ha presentado déficit y deterioros patrimoniales y, por la magnitud de su crisis, desde mediados de 1998 le fueron prohibidas nuevas afiliaciones.

Por otra parte, para dar mayor garantía y protección a la red pública y hacer más atractiva la prestación de servicios de salud a los más pobres, la Ley 344 de 1996 estableció que las ARS debían contratar un mínimo obligatorio de prestaciones con los hospitales públicos, equivalente al 40% de los recursos del régimen subsidiado. En algunas regiones del país ha habido rechazo de los hospitales o de sus sindicatos a convertirse en ESE y a renunciar al financiamiento por presupuesto histórico y se ha presionado por atar el régimen

<sup>24</sup> Esta información nos fue suministrada por Iván Jaramillo.

<sup>25</sup> Como las del Hospital Garcés Navas, el Hospital El Tunal y la Clínica del Niño Jorge Bejarano.

<sup>26</sup> Al contratar inicialmente un aseguramiento, existen los llamados períodos de carencia, que establecen una cotización mínima previa al derecho a demandar ciertos servicios y beneficios y durante los cuales no se puede disfrutar de éstos. Tales períodos de carencia se establecen a fin de promover y garantizar la estabilidad de las cotizaciones.

subsidiado a la red hospitalaria pública. Los hospitales del nivel I han sido los más reticentes a convertirse en ESE. La transformación de los subsidios a la oferta en subsidios a la demanda se congeló en respuesta a la iliquidez de algunos hospitales públicos (Jaramillo, 2000, pp. 37, 38 y 58).

A fines de 1998 cerca de un tercio de los hospitales de alta y mediana complejidad mostraban reticencia a la modernización. No habían adaptado su estructura orgánica al nuevo marco legal y, en muchos casos, estaban a cargo de direcciones interinas que, por su carácter inestable, no podían garantizar un proceso de transformación y mejoramiento. Así, algunas instituciones hospitalarias debieron cerrar, agobiadas por antiguas estructuras inflexibles y muy ineficientes que les impidieron insertarse en el nuevo modelo. Otras, ante la posibilidad de ser liquidadas, han presionado para obtener incrementos de recursos que no dependan de su productividad (Londoño, Jaramillo y Uribe, 1999, pp. 49 y 64).

Hay que resaltar también aquellos cambios de gestión que son importantes para apuntalar otros aspectos de la reforma. Por ejemplo, para afinar el costo de las unidades de capitación y avanzar en los precios negociados es indispensable contar con registros confiables sobre actividad, costos y calidad, así como sistemas de facturación que fortalezcan la capacidad gerencial.

Muchos de los retos se pueden encarar en la medida en que se logren consensos. En este tema, como en el de la descentralización, es necesario reconocer la realidad política del proceso para lograr consensos en torno a la forma de encarar nuevos desafíos y problemas. De igual manera, la fragmentación de responsabilidades entre los diferentes niveles gubernamentales y la complejidad o falta de claridad de la normativa son a menudo el producto de negociaciones precarias entre intereses contrapuestos que se ven afectados (Chiappe, 1999, p. 3).

## IV

### Argentina: el gran abanico de la descentralización hospitalaria

En Argentina, la reforma ha tenido dos ejes. Uno ha sido el fomento de la libertad de elección y de la eficiencia y equidad de las aseguradoras de salud, conocidas como obras sociales; cabe señalar que la hipertrofia de la intermediación financiera a cargo de las denominadas “administradoras de cápitas” ha llevado recientemente a legislar sobre esta materia. El otro eje ha sido la autogestión hospitalaria, llamada a elevar la eficiencia ante desafíos importantes planteados por estructuras hospitalarias sobredimensionadas, subsidios cruzados hacia las obras sociales, sistemas inadecuados de referencia y contrarreferencia, arraigadas prácticas tradicionales de gestión e indefiniciones sobre la forma de financiar algunas funciones —como las docentes— en el marco de la autogestión (Sojo, 1997; Tafani, 1997).

#### 1. Espíritu e instrumentos de la reforma hospitalaria

En 1993, un decreto instauró el marco jurídico general para la autonomía hospitalaria, que concibe al hospital

público de autogestión en un sistema de redes de servicios de salud centradas en el hospital, que deben articular y coordinar los servicios de salud que suministran los prestadores públicos y privados en un sistema de cobertura universal y obligatoria, con una estructura pluralista,<sup>27</sup> participativa y de administración descentralizada. Estipuló además que las obras sociales debían

<sup>27</sup> La idea de la participación pluralista está presente en la conformación de los directorios. Por ejemplo, en el caso de una aseguradora pública como el Instituto del Seguro Provincial de Salud de Salta, el directorio está integrado por un presidente y cinco directores. El presidente es designado por el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Salud Pública. Los directores representan a los prestadores públicos, a los prestadores privados, a las obras sociales con mayor cantidad de beneficiarios de la provincia, a los municipios con autonomía institucional y a los asegurados. El ministerio propone al Poder Ejecutivo los candidatos que ha seleccionado de las ternas propuestas por las entidades pertinentes y está presente en la conformación de la Comisión Permanente de Concertación, presidida por el secretario de servicios de salud o su delegado, e integrada por representantes del directorio del Instituto del Seguro Provincial de Salud y de las entidades representativas mayoritarias de los prestadores en el ámbito provincial (Argentina, Gobierno, 1998b).

pagar a los hospitales los servicios recibidos por sus beneficiarios, y estableció un mecanismo para deducir automáticamente, de las transferencias a dichas obras por concepto de cotizaciones, las deudas que ellas contrajeran con los hospitales.

La separación de funciones se ha hecho de conformidad con las realidades provinciales, y su regulación se concibe, en ciertos ámbitos, como descentralizada. Con esto se corre el riesgo de que la regulación sea fragmentaria y atomizada, carente de un marco normativo a escala nacional que respalde los criterios, lineamientos y estándares mínimos aplicables a las relaciones de contratación entre aseguradores y prestadores, así como a la calidad de las prestaciones o de la gestión.

Por ejemplo, en el caso de Salta,<sup>28</sup> el directorio de la entidad aseguradora dicta las normas que regulan las distintas modalidades de sus relaciones contractuales con los prestadores e interviene en la elaboración y actualización de los instrumentos utilizados para la regulación. La Comisión Permanente de Concertación debe elaborar las normas, procedimientos y estándares de utilización a que debe ajustarse la prestación de servicios, y fijar las modalidades y valores de retribución. Esto último podría difuminar la línea divisoria entre la función financiera y la función prestadora, y llevar a confundir la concertación en torno a estos temas con su regulación, potestad que debiera permanecer en manos de la entidad compradora.

La reforma de gestión contempla mejoras de procesos, como por ejemplo la implantación de un registro único de salud (RUS) en el caso de Mendoza, bases de datos que permitan identificar la población atendida, la entrega a cada usuario de una credencial que lo vincule con los centros médicos pertinentes y la mantención de su historia clínica actualizada. También en ese caso la elevación de los estándares de calidad mediante las Cartas de Compromiso con el Ciudadano, que difunden el tipo de prestaciones y los estándares de calidad (Neirotti, 1999).

Entre los elementos que han favorecido los consensos en torno a la reforma hospitalaria entre actores influyentes se menciona tanto la capacitación de los profesionales involucrados como tempranas actividades formativas sobre la reforma de los hospitales y de las obras sociales.<sup>29</sup> También experiencias piloto con

fuerte apoyo al desarrollo organizativo en la ciudad de Buenos Aires, en las provincias de Buenos Aires y Mendoza y, con menor intensidad, en otros lugares (Abrantes, por publicarse).<sup>30</sup>

Los hospitales que se acogen al régimen de autogestión pueden establecer contratos con aseguradores y con prestadores de los servicios que la entidad hospitalaria no provee. Dentro de la planta de personal, pueden designar, promover y transferir empleados. Pueden ejercer cierto control sobre su plan operativo y presupuesto anual. Pueden vender servicios, cobrar copagos según grupos de ingreso y disponer de estos ingresos, al igual que de aquellos pagados por las obras sociales, para dedicarlos a incentivar la productividad del personal, a inversiones o a mantenimiento. Se está ensayando el financiamiento independiente de las funciones de capacitación y educación realizadas por los hospitales.

## 2. Los contratos de gestión de los hospitales

Los contratos de gestión para el financiamiento hospitalario, que deben sustituir al financiamiento por presupuestos históricos, se están implantando gradualmente desde 1998, con características de "ficción jurídica", para posibilitar el aprendizaje. Debido a la descentralización, los hospitales ya pertenecían a las provincias y a algunas municipalidades. Por ello, la autogestión hospitalaria ha adquirido matices diversos de uno a otro lugar, y no se implantó un modelo único de contrato de gestión: se desea adaptarlo a la realidad de cada provincia, según la forma en que se haya organizado en ella la separación de funciones (Sánchez de León, 1998, p. 50).<sup>31</sup>

Por ejemplo, la perspectiva de cambio es más radical en Salta, ya que el contrato debe contribuir a transformar la modalidad de asignación de recursos en lo que en Chile y Colombia se ha denominado subsidio a la demanda. Mientras que en La Pampa, el énfasis se puso en los incentivos económicos que podían redistribuirse en el hospital de autogestión a partir de la facturación a las obras sociales. Y en Santa Fe, se trata de consolidar un modelo de descentralización que

<sup>28</sup> Es el caso del proyecto de ley orgánica del Instituto del Seguro Provincial de Salud de Salta (Argentina, 1998b).

<sup>29</sup> Puede consultarse la documentación respectiva en <http://www.msal.gov.ar/pressal>

<sup>30</sup> Los hospitales piloto recibían un equipo residente de consultores en administración de hospitales, que en conjunto con la administración del hospital definía su misión y objetivos, desarrollaba un plan de mediano plazo y coordinaba consultorías cortas sobre temas específicos (PRESSAL, 1998).

<sup>31</sup> Véase ejemplos de propuestas teóricas y de experiencias provinciales en PRESSAL (1998).

funciona desde hace varias décadas, regulándolo con el contrato (PRESSAL, 1998, p. 11). En cada provincia se han elegido algunos hospitales para trabajar con contratos de gestión (*ibíd.*, p. 32).

Los contratos de gestión comprenden a veces metas bastante acotadas, con índices de actividad y eficiencia (promedio de días de estada, número de egresos, número de cirugías) e índices de calidad (días de estada quirúrgica, tiempo de espera en prediagnóstico y laboratorios, formación de comités de infecciones hospitalarias). En cuanto al personal, lo que se busca generalmente es disminuir el ausentismo e impulsar la capacitación (Argentina, Gobierno, 1998a; Neirotti, 1999; Abrantes y Dias Legaspe, 1999; Abrantes, por publicarse).

Otros contratos contemplan una gama mayor de aspectos relativos a la mejora de procesos y a la inserción en la red de prestadores, asemejándose a los complejos compromisos de gestión de Costa Rica. Así, en el caso de La Pampa, con énfasis distintos en cada hospital, los contratos abarcan: cumplimiento de protocolos diagnósticos y terapéuticos; procedimientos de referencia y contrarreferencia; capacidad de resolución concordante con el nivel de complejidad; adecuación de historias clínicas y del sistema de registros; consolidación de un médico orientador —una suerte de *gatekeeper*—; mediciones de satisfacción del usuario; programas educativos para la comunidad; cumplimiento de programas preventivos (PRESSAL, 1998, p. 40).

Los deficientes sistemas de facturación están siendo mejorados. Se ha incrementado la recuperación de costos ante las aseguradoras, lo que permite ofrecer bonos de desempeño individual que en algunos casos pueden hasta duplicar el ingreso de los médicos. Al estar la reforma hospitalaria inserta en un marco de disciplina fiscal vinculado con los proyectos de reforma provincial, las provincias han restringido a los hospitales su autonomía financiera y la capacidad de contratar personal. El margen para los incentivos ha dependido esencialmente de las ganancias de eficiencia, de los ingresos por servicios prestados a las aseguradoras, de los copagos y de las posibilidades de reducir la proporción de gastos en personal para crear holguras financieras (Abrantes, por publicarse).

Como ya se ha destacado, el financiamiento del sistema de incentivos a partir de lo que se factura y cobra en seguridad social, aunque inicialmente tal vez aliente la producción, lleva implícito un incentivo de selección adversa contra la población no asegurada, lo que revela que, en aras de la equidad, es importante diseñar presupuestos con componentes flexibles destinados a incentivos (PRESSAL, 1998, p. 51). También

se ha señalado que, en ocasiones, los complementos salariales financiados con cobros a los diferentes aseguradores no se han vinculado con incentivos al desempeño; por ejemplo en Mendoza, éstos se otorgaban en 1998 a profesionales y no profesionales y se excluía a los directivos, pero en un esquema de distribución de “más por lo mismo” (*ibíd.*, p. 38).

### 3. Los grados de autonomía hospitalaria

En lo que toca a los grados de autonomía de los hospitales, es posible distinguir a grandes rasgos tres situaciones básicas en el territorio.<sup>32</sup> En las provincias de Entre Ríos, Formosa, La Rioja, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán, los hospitales siguen siendo financiados en su mayoría por presupuestos históricos, y su autonomía es muy restringida. En Salta y San Juan, en cambio, los hospitales tienen carácter de consorcios públicos (*trusts*), están regidos por el derecho público y privado, tienen un manejo autónomo del personal y de los activos y disponen de los recursos que generan.

Se han establecido contratos de gestión entre los hospitales y las provincias y dentro de los hospitales; los contratos incluyen algunos indicadores de desempeño relativos a eficiencia y calidad del servicio. Los hospitales deben competir con otros prestadores públicos y privados, y la clientela es segmentada: los asegurados y quienes pagan los servicios, por un lado, y los pobres no asegurados que reciben atención gratuita, por otro. Los directores tienen contratos a plazo fijo, independientes del ciclo político. Los ingresos propios pueden dedicarse a inversiones, mantenimiento e incentivos de desempeño para el personal. En Salta, Tucumán y San Juan, a partir del 2003, los pobres y los no asegurados deberán poder elegir entre proveedores públicos y privados.

En una situación intermedia están los hospitales más importantes de Corrientes, Catamarca, La Pampa, Mendoza y Río Negro que, financiados por presupuestos históricos, tienen consejos administrativos y técnicos que nombran a los directores, y han adquirido algún grado de autonomía sobre los insumos no vinculados a recursos humanos. Pueden retener hasta un 80% de los ingresos por servicios a asegurados para destinarlos a incentivos de desempeño, inversiones y mantenimiento. En materia de personal, si bien pueden promover empleados e incentivar jubilaciones

<sup>32</sup> Distinción realizada por Abrantes (por publicarse).

anticipadas, no pueden contratar ni despedir empleados. Aunque los contratos contienen indicadores de desempeño, sólo en Río Negro su cumplimiento se vincula con bonos al desempeño individual. En las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, a pesar de contar con una legislación similar, la dinámica ha sido más lenta o poco consistente.

El Hospital Nacional Pediátrico Dr. Juan Garrahan de Buenos Aires, de nivel III (de referencia), y el

Hospital Clínico José de San Martín, hospital docente de la Universidad de Buenos Aires, son empresas públicas que tienen control total de sus presupuestos e ingresos propios, y responsabilidad total por las deudas que contraigan, aunque recientemente el San Martín logró que se le financiara una significativa deuda acumulada. Ambos destacan por los ingresos propios que están logrando para inversión y mantenimiento, que ascienden a casi un tercio de sus presupuestos.

## V

### Compromisos de gestión en un escenario eminentemente público: Costa Rica<sup>33</sup>

En medio de una avanzada transición epidemiológica y demográfica, Costa Rica, que ha logrado una efectiva cobertura universal en salud de la población mediante un sistema de salud público solidario, ambiciona mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas que prestan servicios de salud. La reforma tiene como eje la introducción de compromisos de gestión y se ha ejecutado en forma gradual desde 1996.

Se pretende superar el patrón implícito y explícito de gestión tradicional de la Caja Costarricense de Seguro Social (ccss), entidad que reúne las funciones aseguradora y prestadora, y su sistema de incentivos negativos subyacente, propio del financiamiento tradicional que no considera desempeño: desigual oferta de servicios que ha respondido a la capacidad de presión de cada centro; indiferencia hacia la insatisfacción de los usuarios; agendas médicas que dan lugar a una suerte de mercado cautivo en manos de los especialistas; control administrativo del presupuesto y desconocimiento de los costos de los servicios; remuneraciones determinadas por la antigüedad y ausencia de evaluación del desempeño de los funcionarios; alto grado de ausentismo y de sustituciones e incapacidades, y autorregulación de los profesionales en el ámbito de la gestión clínica.

#### 1. Los instrumentos de la reforma

Desde 1997 la ccss ha separado internamente sus funciones financiera y prestadora de servicios, y ha arti-

culado una función compradora, que aún está en etapa de gestación y decantación respecto de la función financiera. De manera gradual y selectiva se han implantado los compromisos de gestión con los hospitales y áreas de salud, hasta llegar a la totalidad de ellos en el año 2000, sin que los recursos destinados a la función de compra se hayan incrementado de manera correlativa.

Este cuasi mercado está sujeto a mucha regulación en términos internos, ya que el nivel central de la ccss reúne los poderes recaudadores directos, de regulación, de fijación de reglas y de nombramiento de puestos claves. Pero implica fuertes negociaciones internas, ya que los acuerdos fundamentales se toman en la Junta Directiva de la ccss. La función compradora es monopsónica, ya que no se establecen microcompradores o mesocompradores, en tanto que la función prestadora se desconcentra entre múltiples entidades de la ccss y de las cooperativas.

Se está impulsando un nuevo modelo de financiamiento, que tiene como principios rectores la solidaridad, la universalidad y la equidad. El modelo de financiamiento teórico contempla un componente presupuestario variable condicionado al logro de los objetivos y metas, que asciende a un 10% del presupuesto total y se divide paritariamente entre un fondo de incentivos y un fondo de compensación solidaria que compensa imprevistos en la ejecución presupuestaria. En el primer nivel de atención, el financiamiento histórico deberá evolucionar hacia un pago per cápita ajustado al patrón de uso de servicios según tasas de mortalidad infantil, sexo y estructura de edades de la

<sup>33</sup> Véase un estudio detallado en Sojo (1998 y 1999b).



población atendida, para revertir las desigualdades vigentes en la asignación territorial de recursos. En el segundo y tercer nivel de atención, la actividad global del hospital en una primera fase se desglosa en cuatro áreas: hospitalización, atención ambulatoria en consultas especializadas y no especializadas, urgencias, y programas asistenciales especiales, docentes y de investigación. Para ellas se establece una unidad de producción homogénea, que consiste en un coeficiente estándar de equivalencia denominado unidad de producción hospitalaria (UPH). La UPH está muy estrechamente relacionada con la estancia hospitalaria, y sus valores se estipulan en una tarifa que es invariable para el período de vigencia del compromiso. En estos niveles se pretende avanzar después hacia el pago por casuística o combinación de patologías atendidas (*case mix*) o de grupos relacionados de diagnóstico (GRD).

Para iniciar el cambio, se asumieron los presupuestos históricos y, con datos de 1994, se construyó una función de producción. Se inició desde entonces una etapa de marcha blanca, en la cual la entrega de recursos aún no se ha vinculado al cumplimiento de los compromisos y al nuevo modelo de financiamiento.

## 2. Paradojas de la complejidad de los contratos

La medición de desempeño que orienta estos compromisos da lugar a innovación en los procesos, que puede contribuir a sistematizar la prestación de servicios, dilucidar aspectos específicos de su eficacia, reestructurar las organizaciones prestadoras y modificar su cultura de gestión. También asigna importancia a la creación y mantención de registros confiables sobre actividades, costos y calidad, y de sistemas de información que puedan fortalecer la capacidad de gestión. Apuntala asimismo el uso de instrumentos interesantes y de gran potencial, como los protocolos clínicos. Los contratos son específicos para las áreas de salud, y para el segundo y tercer nivel de atención, aunque se observa una convergencia de los aspectos considerados.<sup>34</sup>

A diferencia de Colombia, donde como vimos se ha descuidado la salud preventiva y los sistemas de referencia, estos contratos promueven el mejoramiento de la organización del sistema de salud y de la prestación de servicios, alentando especialmente la interacción de los tres niveles de atención. En cuanto a las áreas de salud, premian su capacidad de resolución y

la disminución de referencias e incentivan acciones de prevención y promoción que a mediano y largo plazo permitan disminuir la morbilidad y mortalidad y consolidar condiciones de salud deseables. En lo que toca a los hospitales, reglamentan un sistema de referencias y en algunos casos especifican una red hospitalaria que deberá ser consolidada. Promueven que el segundo nivel de atención realice actividades de interconsulta y de capacitación para el primer nivel de atención, y que se verifique la cobertura real de la población adscrita.

La calidad de la atención, concebida como un proceso continuo de mejoramiento, tiene también un espacio importante. La medición de calidad está presente en indicadores que remiten a la eficacia de las prestaciones médicas (complicaciones de la salud de pacientes, trayectoria y causas de la tasa de mortalidad, etc.), o en procedimientos para asegurar el uso adecuado de los medicamentos, mejorar los expedientes individuales de salud o controlar las infecciones intrahospitalarias. Hay preocupación por mejorar aspectos relacionados con la oportunidad de la atención y el acceso a ella con miras a optimizar el uso de recursos, para lo cual se han establecido algunos índices de eficiencia (reducción de listas de espera, resolución de urgencias, mejor uso de la capacidad instalada —por ejemplo, de los quirófanos—, disminución del ausentismo médico, agilización de servicios de apoyo como el de farmacia). Se han adoptado medidas orientadas a identificar procesos y responsabilidades funcionarias, y mecanismos para conocer la satisfacción de los usuarios y resolver reclamos.

Aunque se ha avanzado en la creación de condiciones para que la facturación sea viable, lo que es esencial para el nuevo modelo de financiamiento, éstas aún no han sido aplicadas. Se han ido uniformando los criterios de evaluación y se han refinado criterios para tipificar la producción y para depurar el presupuesto de producción según las actividades de los prestadores.<sup>35</sup>

Sin embargo, la variedad cada vez mayor de indicadores utilizados en los contratos y su amplia gama

<sup>34</sup> Véase un tratamiento detallado de las características de estos compromisos y del modelo de financiamiento en Sojo (1998).

<sup>35</sup> Por ejemplo, en relación con los hospitales, se ha considerado el grado de comparabilidad de los centros y se han segregado para la asignación cuatro conjuntos de actividades: a) elemento asistencial, que se plantea como comparable y medible en UPH; b) actividades especiales claves, tales como las del San Juan de Dios en quemados, del Calderón Guardia en trasplante de hígado o del México en trasplante de corazón; c) actividades extraordinarias, como combatir el dengue o el cólera; d) inversiones, para lo cual antes no se establecía un financiamiento sistemático. Entrevista con René Escalante, gerente de la División Administrativa de la ccss, el 10 de diciembre de 1998.



de objetivos podrían conspirar contra su aplicación, dificultar una evaluación que trascienda lo cuantitativo para adentrarse en identificar las condiciones que posibilitan o no el cumplimiento, y significar excesivos costos de transacción. Esto apunta a la necesidad de jerarquizar indicadores, limitar su número y velar por su continuidad, para poder consolidar los cambios en los procesos y en los sistemas de información.

Por lo mismo, habría que compactar los objetivos y metas. El formato de los compromisos, la amplitud de la gama de aspectos e indicadores y el hecho de que la transferencia de recursos no se haya subordinado aún al cumplimiento, asemejan los contratos en cierto sentido a una planificación por objetivos, que sedimenta o cristaliza algunas prioridades y aspectos organizativos y de prestación de servicios que se quiere exigir a los prestadores. Posiblemente esto se relacione también con la gradualidad del proceso, opción que llevó a una definición "conservadora" de los productos que se comprarían en una primera etapa: en términos cuantitativos, al asumir inicialmente los presupuestos históricos, y también en la tipificación por factores de esos productos, para determinar tanto los objetivos como los indicadores por evaluar (Guzmán, 1999, p. 60).

Si bien esa opción tal vez contribuyó a evitar el caos en las unidades al garantizar la coexistencia de elementos tradicionales que se vinculan con la reforma mediante los contratos, podría desembocar en una complejidad excesiva de los compromisos, que sea difícil de manejar a lo largo del tiempo, que dificulte la evaluación y cuyos altos costos de transacción, traducidos por ejemplo en la información que se debe pedir a los proveedores, lleven al formalismo o la letra muerta.

Implantar el financiamiento por capitación, por casuística o combinación de patologías atendidas, o por grupos relacionados de diagnóstico (GRD) permitirá evolucionar hacia un conjunto de compromisos que vele esencialmente por la eficacia y eficiencia de las prestaciones. Otros aspectos de la reforma de la gestión, como el afianzamiento del uso de la medicina basada en la evidencia, podrán vincularse con otros instrumentos que se integran a actividades irrenunciables, como la vigilancia epidemiológica. Los aspectos organizativos y productos intermedios, sin quedar excluidos, indudablemente deberán acotarse en los compromisos.

### 3. El asidero jurídico

La solidez legal de los contratos es fundamental, ya que determina, entre otros aspectos, la posibilidad de apli-

car sanciones efectivas en caso de incumplimiento, las formas de resolución de conflictos dentro del mercado, el rango de las autoridades involucradas y los mecanismos previstos para enfrentar las omisiones e imprevisiones del contrato y resolver disputas (Walsh, 1995).

Los contratos de gestión de la ccss obtuvieron su primer asidero legal cuando fueron aprobados por la Junta Directiva de la institución. Pero se trataba, en términos jurídicos, de "cuasi contratos", ya que los hospitales y las clínicas no tenían personalidad jurídica propia. Un paso crucial para su solidez legal fue la Ley de desconcentración de los hospitales y las clínicas de la ccss, que convirtió el compromiso de gestión en el instrumento que articula y delimita tal desconcentración al determinar que los hospitales y las clínicas disfrutaban de una "personalidad jurídica instrumental" para el "manejo presupuestario, la contratación administrativa, la conducción y la organización de los recursos humanos dentro de las disposiciones legales aplicables, los límites fijados por la Caja y el compromiso de gestión". Según nos aclaró su gestor,<sup>36</sup> la personalidad jurídica instrumental es una figura más fuerte que la que tendría un ente desconcentrado, pero menor que la de una entidad descentralizada, ya que se ejerce estrictamente en los campos determinados por la ley y delimitados por el compromiso.

La Ley de desconcentración determinó también que las entidades serán administradas por el director, que deberá actuar conforme a los objetivos y obligaciones señalados en el compromiso de gestión, los reglamentos generales y los lineamientos de política que emita la ccss.

Pero la realidad siempre ofrece resistencia a los cambios, y en este caso la reglamentación de la ley refleja reacciones renuentes a las modificaciones de las reglas. Los cambios jurídicos han sido promovidos desde la presidencia ejecutiva de la ccss, que conduce el proceso sin un plazo determinado, buscando que no sea traumático. Pero las expectativas e interpretaciones del alcance de la ley no son homogéneas entre distintas instancias de la ccss, donde predomina una interpretación limitada del proceso en términos de desconcentración administrativa, mientras que los prestadores tienen expectativas de lograr una elevada autonomía a muy corto plazo. Los reglamentos están más cercanos a la visión restrictiva de la desconcen-

<sup>36</sup> Entrevista del 7 de diciembre de 1998 con Rodolfo Piza Rocafort, presidente ejecutivo de la ccss.

tración administrativa que a la descentralización de competencias y la autonomía de gestión (Guzmán, 1999, p. 82).

Están pendientes también temas fundamentales para consolidar un marco jurídico coherente con las nuevas formas de evaluación del desempeño en lo que respecta a los recursos humanos. Debieran modificarse los estatutos de los servicios médicos y de los servicios de enfermería que rigen a los profesionales en sus colegiaturas y que determinan su reclutamiento y evaluación a través del sistema del servicio civil.<sup>37</sup> La regulación de las profesiones mediante tales estatutos obstaculiza su gestión en el seno de la ccss: entre otros aspectos, origina conflictos de supervisión, dificulta el desarrollo efectivo de las tareas y promueve una actitud gremialista de los funcionarios (Ortiz y Sequeira, 1998, pp. 99 y 100).

#### 4. El desempeño funcionario

La presencia preponderante de la profesión médica y de personal paramédico determina estrechamente la naturaleza misma de los servicios provistos, y los nuevos sistemas de incentivos modifican la manera en que se cristaliza su poder y su margen de maniobra. Para echar las bases de relaciones de confianza dentro de un nuevo modelo de gestión y para realizar un adecuado seguimiento del desempeño funcionario, es perentorio modificar los procesos de reclutamiento y selección de personal y las regulaciones sobre su permanencia que están vigentes en la ccss.

La estabilidad funcionaria ajena al rendimiento, la carrera funcionaria condicionada por la antigüedad y no por el mérito, el pacto de atender de cuatro a cinco pacientes por hora, los tortuosos procesos para despedir a un funcionario<sup>38</sup> y la imposibilidad de elección médica por parte de los pacientes, configuran una tenaza que impide modificar a cabalidad esta situación

y que, en general, dificulta modernizar la gestión de los recursos humanos de la ccss.

Es preciso modificar los criterios que rigen la entrada y permanencia en el servicio público, ya que la inflexibilidad de las contrataciones es, sin duda, un elemento crucial que puede ser un obstáculo a la innovación en la gestión. Se debe promover el acceso a los cargos de planta por concurso; evaluar la carrera funcionaria para poder determinar promociones y remuneraciones; simplificar los procedimientos para despedir funcionarios, unificar las formas de contratación. Los ahorros en eficiencia y productividad así logrados podrían contribuir a una mejora de las remuneraciones asentada en los nuevos criterios. En aras de la equidad, se tendrá que velar por la presencia equilibrada en todas las localidades de los recursos humanos necesarios.

Por otra parte, actualmente se está ampliando el espectro de prestaciones privadas con financiamiento de la ccss, para acortar listas de espera en especialidades. En este ámbito, cabe velar porque el trasvase de profesionales entre ambos sectores no conduzca a conductas de riesgo moral entre los profesionales de la ccss, como la disminución intencional de su productividad o el descuido de tareas como el adecuado mantenimiento de los equipos. Al respecto preocupa que esta apertura pueda consagrar bolsones de ineficiencia en las prestaciones de la ccss, cuando, por el contrario, debiera contribuir a acortar las listas de espera. La apertura tampoco debiera conducir a limitar las inversiones en infraestructura y equipo de la ccss, lo que causaría una solapada restricción de las prestaciones públicas y posiblemente una escalada de costos, si los precios pagados a los privados excediesen los que debería alcanzar la ccss en condiciones de eficiencia. Por otra parte, es preciso impedir la introducción de copagos (por ejemplo, para obtener prestaciones más expeditas en el sector privado) que socavarían la solidaridad del sistema.

<sup>37</sup> Véase Universidad de Costa Rica (1998), citado por Ortiz y Sequeira, 1998, pp. 36 y 37.

<sup>38</sup> Es preciso simplificar a nivel nacional los procedimientos para despedir funcionarios. Actualmente existen las instancias del debido proceso, la apelación, la comisión local, la comisión central de relaciones laborales. El problema está en que se requiere un proyecto de ley para regular este aspecto y se debe tratar de uniformar la forma de contratación para los diversos sectores. Estos son algunos retos señalados por el Dr. Elías Jiménez, entonces director general del Hospital Nacional de Niños, en entrevista del 5 de febrero de 1998.

## VI

## A modo de conclusión

Las reformas en salud efectuadas en la región, al hacer hincapié en el aseguramiento y el financiamiento, no siempre han tratado adecuadamente las variables organizativas e institucionales conexas. Los cambios en la gestión se han esbozado en el seno de sistemas diversos en cuanto a solidaridad y universalidad. En Chile se observa el mayor rezago en lo que se refiere a modificaciones del financiamiento y a corregir las debilidades de los compromisos de gestión. En Colombia, donde quizá donde se ha avanzado más en estructurar un nuevo sistema de financiamiento y reglas para él, la financiación hospitalaria adolece de una complejidad excesiva y sufre los efectos negativos de la intermediación financiera. Aunque el país exhibe logros en experiencias piloto, se observa un relativo descuido en

materia de gestión en la generalidad de los hospitales y una débil inserción de éstos en redes de referencia y contrarreferencia. En Argentina, de la reforma hospitalaria resaltan los variados matices de la autogestión de los hospitales, al haber surgido en un contexto descentralizado; está sobre el tapete regular la selección de riesgo, mejorar la medición del desempeño para la entrega de incentivos, avanzar hacia la autonomía financiera y efectuar ajustes para superar el sobredimensionamiento. En Costa Rica los cambios en el financiamiento aún están en una fase experimental; son interesantes los compromisos de gestión, por los cambios que implican en materia de procesos, descentralización y mejoras de la red institucional, aunque su creciente complejidad puede atentar contra sus objetivos.

## Bibliografía

- Abrantes, Alexandre (por publicarse): Contracting public health care services in Latin America, en Preker y Harding, *Innovations in Health Care Delivery*.
- Abrantes, A. y Alberto Días Legaspe (1999): Contracting public health care services in Latin America, ponencia presentada en el First Europe and Latin America and the Caribbean Forum on Health Sector Reform, Banco Mundial, París, mayo.
- Argentina (1998a): Anexo. Modelo de contrato de gestión. Estructura base, borrador de trabajo.
- Argentina, Gobierno (1998b): Proyecto de ley orgánica del Instituto del Seguro Provincial de Salud de Salta, enero.
- Bach, S. (1999): Trends in European health sector reform: Implications for human resource management, ponencia presentada en la Reunión Constitutiva del Observatorio de los recursos humanos en las reformas sectoriales de salud, Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud (OMS/OPS), Santiago de Chile, junio.
- Baeza, C. y otros (1998): El sector de la salud en Chile: un diagnóstico compartido, Santiago de Chile, diciembre.
- Bartlett, W. y J. Le Grand (1993): The theory of quasimarkets, en J. Le Grand y W. Bartlett, *Quasimarkets and Social Policy*, The Macmillan Press, Londres.
- CEPAL (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071, Santiago de Chile.
- Chiappe, C. (1999), Elementos de análisis para una estrategia educacional de Colombia, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Desarrollo Sostenible, Recursos Humanos y Desarrollo Social, División de Programas Sociales.
- Chile, Ministerio de Salud (1998a): *Estrategias innovadoras en salud. La reforma programática y financiera chilena*, Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_\_\_ (1998b): *Políticas y estrategias innovadoras en salud. Reforma programática 1998*, Santiago de Chile, agosto.
- CIE (Centro de Investigaciones Económicas) (2000): Monitoreo del sistema de salud en el Departamento de Antioquia, Medellín, Colombia, Universidad de Antioquia.
- Colombia, Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (2000): Informe anual del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud a las comisiones séptimas del Senado de la República y Cámara de Representantes, Santafé de Bogotá, julio.
- Consultora ASENSA, Asesores en Salud (s.f.): Consultoría para el proyecto de fortalecimiento institucional Hospital Dr. Eduardo Castro Rendón. Provincia de Neuquén. Resumen., Documentos del PRESSAL, Buenos Aires, PRESSAL, septiembre, <http://www.msal.gov.ar/pressal>
- Fasano, V. y M. Alvarez (1997): Sistemas de información en salud. Marco conceptual, Buenos Aires Ministerio de Salud y Acción Social, Secretaría de Acción Social, Documentos del PRESSAL, <http://www.msal.gov.ar/pressal>
- Ferlie, E., L. Ashburner y otros (1996): *The New Public Management in Action*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Franch, L. (s.f.): Compromisos entre financiador público y proveedores de servicios, en APRESAL (Proyecto de apoyo a la reforma del sector salud), *La reforma del sector salud*, Ciudad de Guatemala.
- Gallego, R. (1999): New public management. Reforms in the Catalan public health sector, 1985-1995, Londres, London School of Economics and Political Science, Government Department, tesis de doctorado.
- Guzmán, R. (1999): Los compromisos de gestión en Costa Rica, 1997-2000, Madrid, Universidad Alcalá de Henares, julio, tesis de maestría.
- IPSS-Tucumán (Instituto de Previsión y Seguridad Social de la Provincia de Tucumán) (1997): Estudio diagnóstico del IPSS-Tucumán, Documentos del PRESSAL, Buenos Aires, Proyecto de Desarrollo del Sector Salud en las Provincias Argentinas (PRESSAL), 16 de octubre, <http://www.msaal.gov.ar/pressal>

- Jaramillo, I. (2000): ¿Qué es y qué pasa con el régimen subsidiado de salud? Descripción y diagnóstico preliminar, Santafé de Bogotá, Ministerio de Salud de Colombia, Programa de Apoyo a la Reforma de Salud, enero.
- Jaramillo, I., L. H. Sánchez y M. Ramírez (2000): Evaluación de la ley 100 de 1993. Seis años de su puesta en marcha, Santafé de Bogotá, Asociación Colombiana de la Salud, Grupo de Macropolíticas, abril.
- Le Grand, J. (1999): Los nuevos desafíos de la política social: Estado, mercado y equidad. La experiencia del Reino Unido, en J. Carpio e I. Novacovsky (comps.), *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Le Grand, J. y W. Bartlett (eds.) (1993): The theory of quasimarkets, en J. Le Grand y W. Bartlett, *Quasi-markets and Social Policy*, Londres, MacMillan Press.
- Lenz, R. (1998): Contribución incluida en: Chile, Ministerio de Salud, *Políticas y estrategias innovadoras en salud. Reforma programática 1998*, Santiago de Chile, Ministerio de Salud.
- Londoño, B., I. Jaramillo y J.P. Uribe (1999): *Descentralización y reforma en los servicios de salud: el caso colombiano*, Santafé de Bogotá, Banco Mundial.
- Mora, H. y M. P. Malabet (1998): Utilizaciones de servicios del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado en una muestra de Administradoras del Régimen Subsidiado en Santafé de Bogotá, *Coyuntura social*, N° 19, Santafé de Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), noviembre.
- Murray, C. y J. Frenk (2000): *A WHO framework for health system performance assessment*, Discussion papers, N° 6, Washington, D.C., WHO Statistical Information System (WHOSIS), <http://www-nt.who.int/whosis/statistics/menu.cfm?path=evidence>
- Neirotti, N. (1999): Control de gestión en políticas de salud. El caso de Mendoza, Argentina.
- Ocampo, J. A. (1996): Participación privada en la provisión de los servicios sociales: el caso colombiano, *Coyuntura social*, N° 14, Santafé de Bogotá, FEDESARROLLO.
- Ortiz, K. y S. Sequeira (1998): *Análisis de los compromisos de gestión como instrumentos facilitadores del cambio organizacional en la Caja Costarricense del Seguro Social*, San José, Universidad de Costa Rica, diciembre, tesis de maestría.
- PRESSAL (1998): *1er Seminario Regional. Contrato de gestión. Su implementación en las provincias*, Cuadernos del PRESSAL, N° 1, Buenos Aires, PRESSAL. <http://www.msal.gov.ar/pressal>
- Porter, D. (1999): *Health, Civilisation and the State. A History of Public Health from Ancient to Modern Times*, Routledge, Londres y Nueva York.
- Ramírez, G., M. Araujo y otros (1998): Evaluación de tecnologías sanitarias y cuidado de salud basado en evidencias: herramientas para la reforma, en Chile, Ministerio de Salud, *Políticas y estrategias innovadoras en salud. Reforma programática 1998*, Santiago de Chile, agosto.
- Rendón, P. e I. Jaramillo (1999): Evaluación del programa de mejoramiento de los servicios de salud en Colombia, Santafé de Bogotá, MINSALUD, mayo.
- Salinas, H. (1988): Conferencia de Clausura, en Chile, Ministerio de Salud, *Políticas y estrategias innovadoras en salud. Reforma programática 1998*, Santiago de Chile, agosto.
- Sánchez de León, A. (1998): Implementación de los contratos de gestión, *Cuadernos del PRESSAL*, N° 1, Buenos Aires, PRESSAL, <http://www.msal.gov.ar/pressal>
- Sanhueza, G. y C. Jarpa (1998): Costo-efectividad en la toma de decisiones en salud, en Chile, Ministerio de Salud de Chile, *Políticas y estrategias innovadoras en salud. Reforma programática 1998*, Santiago de Chile, agosto.
- Sojo, A. (1996): Posibilidades y límites de la reforma en la gestión de la salud en Chile, *Revista de la CEPAL*, N° 59, LC/G.1931-P, CEPAL, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1997): La reforma finisecular del sector salud en América Latina y el Caribe: su derrotero e instrumentos, en Ministerio de Salud de Costa Rica/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Costa Rica. Las políticas de salud en el umbral de la reforma*, serie Políticas sociales, N° 1, San José.
- \_\_\_\_\_ (1998): Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica con una perspectiva comparativa, *Revista de la CEPAL*, N° 66, LC/G.2049-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (1999a): Los compromisos de gestión en salud de Chile: formas de reintegración en el rompecabezas de la reforma, en Fondo Nacional de Salud, *FONASA: ¿Una reforma en marcha? Una mirada interna y externa a las políticas y planes del Fondo Nacional de Salud*, Santiago de Chile, julio.
- \_\_\_\_\_ (1999b): Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica: algunas lecciones de un cuasimercado germinal, en CEPAL, *Taller sobre evaluación de la gestión del gasto público en salud. Compendio de documentos 1999*, Brasilia, enero.
- \_\_\_\_\_ (por publicarse a): ¿Qué son los compromisos de gestión?, en R. Lenz y H. Salinas (eds.), *Salud pública y economía de la salud para no iniciados. Glosario para las reformas de salud en Latinoamérica*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (por publicarse b): ¿Cómo lograr la equidad en las reformas de salud?, en R. Lenz y H. Salinas, *Salud pública y economía de la salud para no iniciados. Glosario para las reformas de salud en Latinoamérica*, Santiago de Chile.
- Tafani, R. (1997): Reforma al sector salud en Argentina, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 53, Santiago de Chile, CEPAL.
- The Economist (2000): A new prescription, Londres, The Economist Newspaper Ltd., 25 al 31 de marzo.
- Universidad de Costa Rica (1998): Estudio de las principales normas de administración del recurso humano de la CCSS con base en el ordenamiento jurídico vigente, para determinar su congruencia y forma de adaptación al proceso de modernización institucional, San José de Costa Rica, Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación.
- Vargas, J. E. y A. Sarmiento (1998): Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia, en E. Di Gropello y R. Cominetti (comps.), *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Walsh, K. (1995): *Public Services and Market Mechanisms*, Londres, Macmillan Press.
- Winchester, David y Stephen Bach (1999): Britain. The transformation of public service employment relations, en S. Bach, L. Bordogna y otros, *Public Service Employment Relations in Europe. Transformation, modernisation or inertia?*, Routledge, London.re

# Análisis econométrico *de la inversión* privada en Brasil

---

**Marcio Bruno Ribeiro**

*marciob@ucb.br*

*Universidad Católica  
de Brasilia*

**Joanilio Rodolpho  
Teixeira**

*joanilioteixeira@hotmail.com*

*Departamento de Economía,  
Universidad de Brasilia*

Este artículo analiza los principales factores determinantes de la inversión privada en Brasil durante el período 1956-1996, a través de un modelo empírico utilizado en los estudios más recientes sobre países en desarrollo. Los procedimientos econométricos, además de tomar en cuenta la no estacionariedad de las series de datos que se examinan, consideran las posibles dificultades vinculadas con tratar las variables condicionantes como exógenas o como instrumentos de política. Los resultados muestran, tanto en las ecuaciones de largo plazo como en los modelos de corto plazo, el impacto positivo de las variables producto, inversión pública y crédito financiero y el efecto negativo del tipo de cambio. Los resultados de los tests de exogeneidad débil y superexogeneidad ponen en evidencia la importancia de la inversión pública y el crédito como instrumentos de política económica, y permiten obviar la crítica de Lucas.



## I

## Introducción

Las decisiones de inversión en bienes de capital son de extrema importancia para el crecimiento económico de un país y están relacionadas generalmente con el sector privado, del cual se espera que desempeñe un papel fundamental en la realización de inversiones productivas.

En los países en desarrollo, la reducción de las tasas de inversión a partir de los años ochenta motivó la investigación empírica de los determinantes principales de la inversión privada. Otro factor motivador fue la presencia de los elementos institucionales y estructurales que caracterizaron la formación de capital en esos países, como represión financiera en el mercado crediticio, fuerte presencia del gobierno, dependencia de las divisas e inestabilidades económicas. Los estudios más recientes sobre la inversión del sector privado en los países en desarrollo (entre otros, Greene y Villanueva, 1995; Servén y Solimano, 1993; Agosin, 1994) incorporaron además al análisis empírico variables representativas de las incertidumbres en la decisión de invertir y de las restricciones externas. Estas últimas, debido a la crisis de la deuda externa y el deterioro de las relaciones de intercambio que caracterizaron a las economías en desarrollo durante los años ochenta.

En el caso específico de Brasil, los estudios empíricos trataron de analizar principalmente las relaciones entre las inversiones de los sectores privado y público. El estudio más reciente en esta línea de investigación es el trabajo de Cruz y Teixeira (1999). Utilizando los tests de estacionariedad y cointegración, procedimientos que permiten la realización de estimaciones considerando la no estacionariedad de series cronológicas, los resultados obtenidos mostraron que las inversiones pública y privada son complementarias en el largo plazo y sustitutivas en el corto plazo.

No obstante, lo que viene a motivar el presente estudio es el hecho de que el análisis empírico de la

inversión privada no puede considerarse aún plenamente satisfactorio desde la perspectiva de la econometría moderna. Ni siquiera en los estudios empíricos más recientes, sea para Brasil o para un conjunto de países en desarrollo, se investigó el carácter exógeno de las variables explicativas, lo que significa que la inversión privada se consideró, *a priori*, una variable típicamente endógena. Dado que la estimación de los parámetros de un modelo econométrico se realiza condicionada a sus variables explicativas, se supone directamente que el proceso marginal de cada una de ellas carece de información relevante para la estimación. Sin embargo, estas hipótesis deben ser verificadas empíricamente. En caso de que el proceso marginal de alguna variable explicativa se muestre relevante, ésta no podrá considerarse exógena, pues estaríamos desestimando informaciones importantes. Por consiguiente, esto nos llevaría a una estimación ineficiente de los parámetros.

Otra utilidad de los tests empíricos de exogeneidad para el tema que nos ocupa reside en la identificación de las variables macroeconómicas que pueden utilizarse como instrumentos de política; o sea, de aquellas cuyos cambios de estructura no afectan los parámetros del modelo. Así, no estaríamos sujetos a la crítica de Lucas (1976), pues ésta sostiene que, bajo la hipótesis de expectativas racionales, los parámetros estimados a partir de un modelo econométrico no se mantendrían. La ocurrencia de cambios de política llevaría a los agentes a modificar sus comportamientos, a fin de adecuarse a la nueva realidad. En consecuencia, los modelos econométricos no podrían utilizarse para fines de formulación de políticas económicas. La crítica de Lucas desafió rigurosamente el modo en que el modelado econométrico se utilizaba tradicionalmente como instrumento para la evaluación de políticas económicas. Aunque la importancia empírica de la crítica sigue siendo motivo de debate, ella contribuyó a la imposición de nuevos patrones en el modelado de la interacción entre las reglas de política y las respuestas de los agentes privados.

El objetivo del presente trabajo es analizar los principales factores determinantes de la inversión privada en Brasil durante el período 1956-1996, mediante un instrumental moderno que incluye los tests de estacionariedad, cointegración y exogeneidad y que

□ Los autores agradecen al Consejo nacional de desarrollo científico y tecnológico (CNPq) y a la Coordinación del perfeccionamiento del personal de la enseñanza superior (CAPES) el apoyo prestado a esta investigación, y agradecen también los comentarios de Francisco G. Carneiro, Manuel R. Agosin y Oscar Altimir. Naturalmente, los autores son los únicos responsables del contenido de este artículo.



permite obviar la crítica de Lucas. Se emplea un modelo econométrico basado en los estudios más recientes para los países en desarrollo que considera, además de las variables más comunes, la influencia de las restricciones externas sobre la inversión privada. Por lo tanto, tiene un carácter más genérico que el de los modelos utilizados en estudios anteriores sobre Brasil. La meta principal es obtener un modelo para la inversión privada bien especificado y consistente con la teoría.

Los análisis de estacionariedad y cointegración permiten distinguir entre los efectos de corto y largo plazo de las variables explicativas. A su vez, los tests de exogeneidad comprueban la eficiencia de estimación del modelo y también aportan datos para promover políticas que incentiven la inversión del sector privado. Los resultados obtenidos indicaron que, den-

tro del período en estudio, en la inversión privada influyeron positivamente el nivel del producto, la inversión pública y los créditos financieros, y negativamente el tipo de cambio y las condiciones de incertidumbre. Los tests de exogeneidad mostraron la importancia de la inversión pública y de los créditos financieros como instrumentos de una política que incentive la inversión privada.

El presente artículo consta de cinco secciones, siendo la primera esta introducción. La segunda hace algunas consideraciones sobre las variables utilizadas en este análisis y las fuentes de datos estadísticos. La tercera describe sucintamente la metodología que va a emplearse. En la cuarta se analizan los resultados empíricos obtenidos, y la quinta sección se destina a las conclusiones.

## II

### Variables y datos estadísticos

Según Servén y Solimano (1992), hay consideraciones teóricas y empíricas que sugieren que las variables relevantes para determinar la inversión privada en los países emergentes son: el producto interno, la tasa de interés real, la inversión pública, el crédito disponible para la inversión, la magnitud de la deuda externa, el tipo de cambio y la estabilidad macroeconómica. Como punto de partida de un análisis empírico, creemos que ésta es una descripción satisfactoria del problema.

Los datos de la inversión privada se obtuvieron de los de la formación bruta de capital fijo del sector privado, divulgados en el sistema de cuentas nacionales del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Comprenden, además de las inversiones privadas en construcción, máquinas y equipos.<sup>1</sup>

Con arreglo a la teoría neoclásica de la inversión, que tuvo su origen en el trabajo de Jogerson (1963), el valor del acervo de capital deseado por una empresa competitiva es una función positiva de su nivel de producto, pudiendo considerarse este último una aproximación del nivel de demanda. Si este resultado se extiende a niveles más agregados se consideraría el

producto de un país como una medida del nivel de demanda de todo el sector privado. En este estudio hemos utilizado los datos sobre el producto interno bruto (PIB) del sistema de cuentas nacionales del IBGE.

Otra variable que la teoría neoclásica considera relevante en las decisiones de inversión es la tasa de interés real, que en este caso representaría el costo de uso del capital o el costo del crédito para la empresa. Dado que un aumento de los intereses contribuye a desincentivar la inversión, cabría esperar una relación negativa entre las dos variables. Sin embargo, algunos estudios recientes (Agosin, 1994, sobre un conjunto de países en desarrollo; Cruz y Texeira, 1999, sobre Brasil) obtuvieron una relación no significativa desde el punto de vista estadístico, lo que parece evidenciar el carácter de corto plazo de las tasas de interés y las imperfecciones del mercado crediticio en los países en desarrollo. Para este análisis se utilizan los datos de la tasa de interés Over/Selic en el período 1973-1996, que representan el promedio de las tasas de interés de los títulos federales y son publicadas por el Banco Central del Brasil. Para el período 1956-1973, la serie se complementó con los datos de Ronci (1987).

En general, los gobiernos de los países en desarrollo tienen una participación considerable en las actividades económicas de éstos, lo que se justificaría por la ausencia del sector privado en grandes proyectos de

<sup>1</sup> Algunos trabajos empíricos sobre Brasil incluyeron las inversiones de las empresas estatales como parte de la inversión pública. Considerando que lo importante es la característica de la inversión y no su propiedad, decidimos no seguir este predicamento.

inversión. La presencia del capital público afecta la inversión del sector privado de dos maneras distintas. Por un lado, el sector público compite con el privado por la apropiación de recursos escasos, tanto físicos como financieros, o incluso produciendo bienes comercializables que compiten con los productos privados. Esto se conoce en la literatura económica como efecto de desplazamiento (*crowding-out*). Por otro lado, el capital público puede aumentar la productividad mediante la generación de una externalidad positiva, como acontece en el caso de las inversiones en infraestructura y la provisión de bienes públicos, o incluso con una actuación anticíclica, elevando la demanda de insumos y servicios del sector privado. Este efecto positivo se denomina de atracción (*crowding-in*). Los datos utilizados para la inversión pública se obtuvieron de los de la formación bruta de capital fijo de la administración pública, divulgados en el sistema de cuentas nacionales del IBGE.

En los países emergentes, gran parte de las empresas tropiezan con restricciones en el mercado crediticio, lo que obedecería a la asimetría de información entre prestamistas y prestatarios y a una cierta fragilidad del mercado de capitales y de las intermediaciones financieras. En general, puede decirse que algunos sectores de los mercados de capital emergentes, como los financiamientos de largo plazo y el mercado de futuros, son poco desarrollados, lo que limita el financiamiento de la inversión privada al uso de créditos bancarios y a los empréstitos externos. Al disponerse de recursos de ese tipo se viabiliza la decisión de invertir cuando los fondos propios de los inversionistas son insuficientes para financiar sus proyectos. En este análisis se utilizaron los datos de desembolsos del BNDES, que representan los empréstitos de largo plazo con bajas tasas de interés destinados a financiar adquisiciones de bienes de capital.

La magnitud de la deuda externa es una de las variables que representa la influencia de las restricciones del crédito externo en el financiamiento de las actividades productivas de los países emergentes. Según Servén y Solimano (1992), las bajas tasas de inversión durante los años ochenta reflejaron la caída de la transferencia de recursos externos a los países altamente endeudados. Además, los valores elevados de la deuda exigieron una transferencia de recursos, que antes se destinaban al financiamiento de empresas locales, para pagar los cargos y servicios en el exterior. Los datos utilizados aquí se refieren a los de la relación deuda externa/PIB, publicados por el Banco Central del Brasil.

Dado que representa uno de los componentes que determinan el costo real de las importaciones, el tipo de cambio puede influir en el nivel de la inversión privada. Una desvalorización cambiaria aumenta los costos reales de adquisición de los bienes de capital importados, con lo cual se reduce la rentabilidad del sector privado y la inversión puede declinar. Además, una desvalorización cambiaria en términos reales puede provocar una reducción del ingreso real de la economía en su conjunto, disminuyendo también los niveles de actividad y capacidad productiva deseados por las empresas.

Por otro lado, la desvalorización del tipo de cambio real puede tener un impacto positivo en la inversión de los sectores que producen bienes transables con el exterior, pues aumenta la competitividad y el volumen de las exportaciones. Los datos utilizados son los del tipo de cambio nominal en relación con el dólar (promedio del período, venta) informado por el Banco Central del Brasil.<sup>2</sup>

De acuerdo con la teoría de la irreversibilidad de la inversión (Pindyck, 1988), los gastos en capital fijo no pueden recuperarse completamente si la empresa decide venderlo en una fecha futura. El hecho de que muchos bienes de capital sean específicos de la empresa y tengan un valor de reventa menor que su precio de compra transforma la inversión en un costo irre recuperable. En consecuencia, el capital instalado no podrá utilizarse para otros fines sin que la empresa deba incurrir en costos.

Según Caballero (1993), la inversión es irreversible principalmente para los países en desarrollo, donde el mercado secundario de bienes de capital no es perfecto y hay varios tipos de costos de ajuste. Si se admite dicha hipótesis, la presencia de incertidumbres puede tener una gran influencia en la decisión de invertir, pues si el futuro es incierto, cualquier aumento de la capacidad productiva presente puede dejar a la empresa con un exceso de capital, que no se podrá eliminar sin costos. Eso explicaría por qué las empresas se muestran renuentes a realizar grandes inversiones, incluso durante períodos auspiciosos. En este sentido, la estabilidad económica y la credibilidad de las políticas públicas desempeñarían un papel importante en estimular la inversión. Para los fines del presente

<sup>2</sup> Si bien Brasil tiene un patrón de comercio exterior bastante diversificado, con varios países de destino y origen, creemos que las variaciones del tipo de cambio en relación con el precio del dólar expresan, en promedio, las variaciones de un tipo de cambio efectivo.

trabajo, la variación de la tasa de inflación se utiliza como una aproximación para evaluar las condiciones de incertidumbre en la economía. Los datos utilizados se refieren a la variación de la tasa de inflación calculada conforme al índice general de precios-disponibilidad interna (IGP-DI) que entrega la Fundación Getulio Vargas.

La mayoría de los datos que van a utilizarse en las variables explicativas sólo están disponibles con una periodicidad anual. Es el caso, por ejemplo, de los

datos sobre la inversión pública y privada, el crédito y la deuda externa. Como vamos a analizar un número razonable de variables explicativas, además de modelos que incluyen desfases para cada variable, tratamos de obtener una muestra con el mayor número posible de observaciones. Además, durante el período 1956-1996 la economía brasileña atravesó por diversos regímenes, lo que torna la investigación de la crítica de Lucas en un tema interesante para este estudio empírico.

### III

## Metodología

Los procedimientos econométricos se realizarán en cuatro etapas. En la primera se determinará el orden de integración de cada una de las series utilizadas en el análisis, mediante la aplicación de los tests de estacionariedad o de raíces unitarias. Al comienzo, se efectuará el test de Dickey-Fuller aumentado (Dickey y Fuller, 1981), denotado por la sigla DFA. La decisión sobre la estacionariedad de una serie cronológica se basará también en la inspección visual de su correlograma, dado que los tests de raíces unitarias son una formalización de esta inspección.

Habida cuenta de que cuando hay quiebres estructurales el test DFA puede señalar erróneamente la no estacionariedad de una serie que sea estacionaria, se efectuará el test de raíces unitarias sugerido por Perron.<sup>3</sup> Este test procura establecer el orden de integración de una serie cronológica tomando en cuenta la posibilidad de que ocurran cambios estructurales en su comportamiento.

En la segunda etapa se identificarán las variables y sus desfases respectivos, que son significativos en la ecuación de la inversión privada. Siguiendo la metodología “de lo general a lo particular”, se estimará primero un modelo general con desfases distribuidos, conocido como ADL.<sup>4</sup> Mediante los tests de restricciones, el modelo es reducido gradualmente a través de la eliminación de las variables y desfases que se muestran estadísticamente no significativos.

En la tercera etapa se utilizará el método de Engle y Granger (1987) para verificar la hipótesis de cointegración en las series que se muestren integradas de orden uno, con la estimación ulterior del modelo de diferencias con el mecanismo de corrección de errores. También se utilizará el método de Johansen (1988), que analiza los vectores de cointegración mediante un modelo VAR, para determinar con mayor precisión el número de relaciones de cointegración y las estimaciones de los vectores de coeficientes de estas relaciones. Esta etapa se justifica porque la tendencia de una serie cronológica puede ser de dos tipos: determinista o estocástica. En el primer caso, la serie puede transformarse en estacionaria mediante la inclusión de la variable tiempo en un modelo de regresión. En cambio, con una tendencia estocástica se necesitan tests en cuanto a la cointegración para verificar si, incluso siendo individualmente no estacionaria, una combinación lineal de dos o más series cronológicas puede generar un residuo estacionario. La cointegración de dos o más series cronológicas sugiere una relación de largo plazo entre ellas, mientras que el mecanismo de corrección de errores sólo indica la inclusión del residuo estacionario desfasado en el modelo de corto plazo, para conciliar el comportamiento de corto plazo con el equilibrio de largo plazo.

En la cuarta etapa se realizarán los tests de exogeneidad débil y superexogeneidad. Según Engle, Hendry y Richard (1983), la hipótesis de exogeneidad débil asegura la realización de inferencias eficientes de los parámetros cuando nos restringimos al análisis del modelo condicional. En el presente estudio, este modelo tiene a la inversión privada como variable endógena.

<sup>3</sup> El test que se utilizará se denomina *additive outlier*. Para mayores detalles, véase Perron (1989).

<sup>4</sup> Véase más sobre las bases de esta metodología en Charemza y Deadman (1997).

Se realizarán los tests de exogeneidad débil respecto a los parámetros de las ecuaciones de corto y largo plazo.

La combinación de exogeneidad débil e invarianza estructural de los parámetros estimados lleva al concepto de superexogeneidad. Si una variable explicativa fuera superexógena, las alteraciones en su distribución no tendrían efectos sobre los parámetros del modelo condicional. Siendo así, sus efectos sobre

la variable endógena pueden analizarse en términos de simulaciones de políticas y mediante la realización de inferencias en ambientes sujetos a intervenciones. De este modo, la verificación de superexogeneidad refuta la crítica de Lucas que, en síntesis, cuestiona el uso de los parámetros estimados de un modelo econométrico para efectuar simulaciones de política, ya que los agentes están constantemente revisando sus expectativas ante los cambios del entorno económico.

## IV

### Análisis de los resultados econométricos

En todo el análisis econométrico efectuado se utilizó el logaritmo natural de las series cronológicas de cada variable. Esto obedece a que las series expresadas en logaritmos presentan varianzas aproximadamente constantes, mientras que la varianza de una serie de nivel tiende a aumentar con el tamaño de la muestra. Tal como en Greene y Villanueva (1995) y Rocha y Teixeira (1996), la variable tasa de interés real se definió como:  $\frac{(1+i/100)}{(1+\pi/100)}$ , donde  $i$  es la tasa de interés nominal en términos porcentuales y  $\pi$  es la inflación porcentual.<sup>5</sup>

#### 1. Tests de estacionariedad

El análisis visual de los gráficos y correlogramas de las series en nivel y en primeras diferencias indica la posibilidad de que las series variación de la tasa de inflación y tasa de interés real sean estacionarias, mientras que las demás series parecen ser integradas de orden uno.<sup>6</sup>

##### a) Resultados del test de Dickey-Fuller aumentado

Los resultados del test de Dickey-Fuller aumentado para las series en nivel y en primeras diferencias

figuran en el cuadro 1. En la segunda columna están los parámetros determinísticos (constante y tendencia lineal) que presentaron un valor  $t$  significativo a nivel de 10% y, por ello, se incluyeron en la regresión de cada una de las variables. La tercera columna muestra el número de desfases introducidos en cada regresión para eliminar una posible autocorrelación de los residuos, los que se determinaron mediante la minimización de los criterios de Akaike y Schwartz. La última columna presenta el valor de la estadística  $\tau_{DFA}$ , o para el caso en que ningún desfase se haya mostrado significativo, de la estadística  $\tau_{DF}$ .

Los resultados obtenidos muestran que las series tasa de interés y variación de la tasa de inflación son integradas de orden cero o estacionarias, mientras que las primeras diferencias de las series de inversión privada, inversión pública, deuda externa, tipo de cambio y crédito rechazan la hipótesis nula de no estacionariedad y son, por lo tanto, integradas de orden uno. De acuerdo con el análisis gráfico hecho previamente, la serie del PIB fue la única que presentó un resultado diferente del esperado. Con miras a obtener un resultado más confiable de la serie mencionada, tendremos que recurrir al test de Perron.

##### b) Resultados del test de Perron

El test de Perron se realizó para todas las series que se revelaron no estacionarias con el test DFA, con el fin de verificar si ellas son realmente no estacionarias o están sujetas a un quiebre estructural que origine un cambio permanente de sus promedios.<sup>7</sup> El cua-

<sup>5</sup> Los valores de las series de inversión privada, producto, inversión pública, tipo de cambio y crédito están expresados en millones de reales de 1995. Para las series de inversión, utilizamos el deflactor de la formación bruta de capital fijo del IBGE. Para las demás series utilizamos el índice de precios-disponibilidad interna (IGP-DI). Todos los resultados econométricos se obtuvieron con los programas computacionales PC-GIVE y PC-FIML, versión 9.10.

<sup>6</sup> Por razones de espacio, omitimos la presentación de gráficos y correlogramas.

<sup>7</sup> Para la determinación precisa del período de ocurrencia del quiebre estructural en cada serie (o del quiebre principal, en el caso de haber varios), se procedió a analizar los gráficos recursivos de las

CUADRO 1

**Resultados del test ADF: series en nivel y en primera diferencia**

Variable	Parámetros determinísticos	Desfases	$\tau$ -DFA o $\tau$ -DF
Log inv. privada	Constante	1	-1.756
Log producto	Constante y tendencia	4	-2.406
Log tasa de interés	Constante y tendencia	0	-4.29 <sup>a</sup>
Log inv. pública	Constante	1	-1.864
Log deuda externa		3	-0.619
Log tipo de cambio	Constante y tendencia	4	-2.955
Log crédito		4	-0.547
$\Delta$ Log inflación		6	-2.230 <sup>b</sup>
$\Delta$ Log inv. privada	Constante	1	-4.742 <sup>b</sup>
$\Delta$ Log producto		1	-1.603
$\Delta$ Log inv. pública		0	-5.765 <sup>a</sup>
$\Delta$ Log deuda externa		2	-3.959 <sup>a</sup>
$\Delta$ Log tipo de cambio	Constante	4	-3.183 <sup>b</sup>
$\Delta$ Log crédito		3	-2.039 <sup>b</sup>

<sup>a</sup> Denota significación a nivel de 1%.

<sup>b</sup> Denota significación a nivel de 5%.

CUADRO 2

**Test de Perron para las series en nivel y en primeras diferencias**

Variable	t	Variable	t
Log inv. privada	-0.839	$\Delta$ Log inv. privada	-5.396 <sup>a</sup>
Log producto	-1.202	$\Delta$ Log producto	-3.835 <sup>b</sup>
Log inv. pública	-2.528	$\Delta$ Log inv. pública	-6.484 <sup>a</sup>
Log deuda externa	-1.639	$\Delta$ Log deuda externa	-8.608 <sup>a</sup>
Log tipo de cambio	-0.236	$\Delta$ Log tipo de cambio	-7.037 <sup>a</sup>
Log crédito	-2.080	$\Delta$ Log crédito	-7.486 <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Indica rechazo de la hipótesis nula al nivel de significación de 1%.

<sup>b</sup> Indica rechazo de la hipótesis nula al nivel de significación de 5%.

dro 2 presenta los resultados del test de Perron para las series en nivel y en primeras diferencias. En la segunda y cuarta columnas figuran los valores obtenidos para la estadística t. Los valores críticos superiores de t, proporcionados por Charemza y Deadman (1997, pp. 301-303), son -3.48 y -4.15 a los niveles de significación de 5% y 10%, respectivamente.

La serie del PIB se mostró estacionaria en primeras diferencias, confirmando el resultado obtenido por el análisis de su gráfico y correlograma. Por tanto, el resultado del test DFA para la serie mencionada parece estar sesgado, debido a la presencia de un quiebre es-

estimaciones de cada serie, en un modelo sólo con constante y tendencia lineal. Salvo la inversión privada y el tipo de cambio, las series presentaron mayores cambios estructurales a comienzos de los años ochenta, período marcado por un bajo crecimiento económico, inflación elevada y la crisis de la deuda.

tructural. Para las demás series, los resultados confirman los obtenidos por el test DFA y el análisis de los correlogramas.

Tras la realización de los tests de raíces unitarias, podemos afirmar que dentro del período considerado:

i) las series de inversión privada, producto, inversión pública, deuda externa, tipo de cambio y crédito son integradas de orden uno I(1), siendo no estacionarias en nivel y estacionarias en las primeras diferencias.

ii) las series de la tasa de interés y variación de la tasa de inflación son estacionarias en nivel ó I(0).

## 2. Tests de restricciones sobre variables y desfases

La metodología utilizada fue la de comenzar por la estimación de un modelo general y, aplicando tests de restricciones, reducir gradualmente su tamaño mediante la eliminación de los desfases y variables que se mostraron no significativos.

El caso general se describirá como un modelo de desfases distribuidos, conocido como ADL. Este modelo tiene a la inversión privada como variable dependiente, la que se expresa como una función de sus propios desfases y de los valores corrientes y desfases de las demás variables cuyas series se señalaron como I(1): producto, inversión pública, deuda externa, tipo de cambio y crédito.

Debido a la gran cantidad de variables explicativas y el número relativamente pequeño de observaciones, se inició el análisis con la estimación de un



modelo ADL (3), con tres desfases de cada variable. No obstante, se comprobó una fuerte correlación de la serie de la inversión pública con las series del PIB, el crédito y el tipo de cambio. Con el fin de no incurrir en el problema de multicolinealidad, decidimos estimar por separado dos modelos ADL para la inversión privada: el primero tiene como variables dependientes el PIB, la deuda, el tipo de cambio y el crédito, mientras que el segundo sólo tiene la inversión pública como variable explicativa.<sup>8</sup>

Los resultados de los tests LM, de significación conjunta para el primer modelo, indicaron que la contribución de los tres desfases es significativa al nivel de 10%. Además, los tests LM para cada variable muestran que la deuda externa no es significativa en la determinación de la inversión privada, dentro del período considerado. Así, el primer paso para reducir el modelo es la eliminación de las variables que se revelaron no significativas. El cuadro 3 presenta los valores de la suma de los cuadrados de los residuos (SCR), de la desviación estándar estimada de los residuos ( $\sigma$ ) y del criterio de Schwarz para los modelos ADL con y sin la presencia de la variable deuda externa.

Los valores mencionados no mostraron grandes diferencias entre los dos modelos. El resultado del test F muestra el no rechazo de la hipótesis de que todos los coeficientes de la variable deuda externa son iguales a cero, confirmando la posibilidad de exclusión de los mismos. El análisis de los gráficos recursivos del modelo permitió verificar además la existencia de un quiebre estructural en 1995. En el modelo se incluyó una variable de impulso ficticia correspondiente a ese año.

En el segundo modelo, los tests de significación conjunta para cada desfase muestran que el segundo y tercer desfase de la inversión privada y pública no son

CUADRO 3

**Valores de la suma de los cuadrados de los residuos (SCR), desviación estándar estimada de residuos ( $\sigma$ ) y criterio de Schwarz para los modelos ADL (3)**

Modelo	SCR	$\sigma$	Schwarz
ADL (3)	0.1008	0.0728	-4.1134
ADL (3) s/var. deuda.	0.1341	0.0764	-4.2109

Modelo ADL (3)  $\rightarrow$  ADL (3) s/var. deuda ext. : F(4,19) = 1.5691 [0.2231]

<sup>8</sup> El test de especificación de Ramsey se aplicó en cada modelo ADL y no detectó errores de especificación.

CUADRO 4

**Valores de las sumas de los cuadrados de los residuos (SCR), desviación estándar estimada ( $\sigma$ ) y criterio de Schwarz para los modelos ADL (3) y ADL (1)**

Modelo	SCR	$\sigma$	Schwarz
ADL (3)	0.4372	0.1188	-3.7948
ADL (1)	0.5068	0.1203	-4.0300

Modelo ADL (3)  $\rightarrow$  ADL (1) : F(4,31) = 1.233 [0.3172]

significativos en el análisis. El cuadro 4 presenta los valores de la suma de los cuadrados de los residuos (SCR), de la desviación estándar estimada de los residuos ( $\sigma$ ) y del criterio de Schwarz para los modelos ADL(3) y ADL(1), además del test F de reducción de parámetros.

Los valores no mostraron grandes diferencias entre los dos modelos. El resultado del test F muestra el no rechazo de la hipótesis de que los coeficientes del segundo y tercer desfase son conjuntamente iguales a cero, confirmando la posibilidad de excluirlos. El análisis de los gráficos recursivos del modelo permitió verificar además la existencia de un quiebre estructural en 1990.

### 3. Tests de cointegración

Para los análisis de cointegración, sólo se utilizaron las variables integradas de orden uno que se revelaron estadísticamente significativas en la determinación de la inversión privada: producto, tipo de cambio y crédito, para el primer modelo, e inversión pública en el segundo modelo.

#### a) Resultados obtenidos con el método de Engle-Granger

Los coeficientes de la relación de largo plazo entre la inversión privada y las variables significativas se obtienen a partir de los modelos específicos de la sección anterior. Las ecuaciones de largo plazo estimadas presentaron los siguientes resultados (ver Modelo 1 y 2).

Los DFA de los residuos de las ecuaciones [4.1] y [4.2] indican estacionariedad de nivel. Como las series de inversión privada, producto, inversión pública, tipo de cambio y crédito son todas I(1), tenemos dos relaciones de equilibrio de largo plazo dadas por [4.1] y [4.2].

En la primera ecuación estimada, dentro del período 1959-1996, los coeficientes del producto y el crédito tienen signo positivo, mientras que los coefi-



## Modelo 1 [4.1]

Log inv. privada = 0.7509 Log producto - 0.2312 Log tipo de cambio + 0.1702 Log crédito - 0.2424 i1995  
(estadística t) (70.2432) (-9.8593) (10.6842) (-2.3398)

Test de Wald de significación conjunta:  $Chi^2(4) = 2.3624e+005 [0.0000]**$

Test DFA de residuo:  $\tau\text{-DFA} = -2.67**$

## Modelo 2 [4.2]

Log inv. privada = 1.2120 Log inv. pública - 1.9550 i1990  
(estadística t) (64.0931) (-1.9492)

Test de Wald de significación conjunta:  $Chi^2(4) = 6967.7 [0.0000]**$

Test DFA de residuo:  $\tau\text{-DF A} = -2.126*$

\* Indica rechazo de la hipótesis nula al nivel de significación de 5%.

\*\* Indica rechazo de la hipótesis nula al nivel de significación de 1%.

cientes del tipo de cambio y de la variable ficticia son negativos. Los coeficientes positivos del producto y del crédito muestran que la inversión privada fue estimulada tanto por el nivel de actividad de la economía como por la disponibilidad de financiamiento de largo plazo, lo que concuerda con la mayoría de los resultados empíricos hallados en la literatura. El coeficiente negativo del tipo de cambio muestra que, en el largo plazo, la desvalorización/depreciación cambiaria provocó una caída de la inversión. Probablemente, debido a la reducción del ingreso real de la economía y el aumento del costo de los bienes de capital importados, lo que lleva a la reducción del nivel de actividad como un todo.

La segunda ecuación estimada, dentro del período 1957-1996, muestra el predominio del efecto inducción, donde las inversiones en bienes públicos presentaron un impacto positivo sobre la inversión del sector privado. Observamos, además, de acuerdo con el signo negativo de los coeficientes de las variables de impulso ficticias en [4.1] y [4.2], una caída de los niveles de la inversión privada en los años noventa.

Una vez analizada la dinámica de largo plazo de la inversión privada, el paso siguiente es determinar las relaciones de corto plazo entre las variables. Estas relaciones están representadas por los modelos con las primeras diferencias de las variables  $I(1)$ , con la inclusión del mecanismo de corrección de errores (MCE) y de las variables tasa de interés real y variación de la tasa de inflación, cuyas series se mostraron estacionarias en nivel.

Los cuadros 5 y 6 presentan los resultados de las estimaciones, junto con los tests de diagnóstico del residuo. En los dos modelos estimados, el término mecanismo de corrección de errores presentó un coeficiente negativo y significativo, lo que confirma, conforme al teorema de la representación de Granger,

CUADRO 5

**Modelo estimado de corto plazo  
y tests respectivos, 1959-1996**  
(Variable dependiente:  $\Delta$ Log inv. privada)

Variable	Coefficiente	Desviación estándar	t	t prob.
$\Delta$ Log inv. privada -1	0.4918	0.1224	4.018	0.0004
$\Delta$ Log producto	1.4152	0.2679	5.283	0.0000
$\Delta$ Log tipo de cambio	-0.4274	0.0881	-4.851	0.0000
$\Delta$ Log tipo de cambio -2	-0.1085	0.0613	-1.772	0.0865
$\Delta$ Log crédito	0.1619	0.0357	4.542	0.0001
$\Delta$ Log inflación	-0.0598	0.0314	-1.906	0.0602
MCE 1	-0.7756	0.1389	-5.585	0.0000
i1995	-0.3314	0.1471	-2.253	0.0317
$R^2$ - 0.7649	$\sigma = 0.0775$	D.W = 2.24		
	Tests de residuos			
Test LM	Estadística	t prob.		
(autocorrelación)	$F(2,28) = 1.0856$	0.3515		
ARCH 1	$F(1,28) = 1.0029$	0.3252		
Normalidad	$\chi^2(2) = 3.3579$	0.1866		
White	$F(15,14) = 0.2636$	0.9925		
(Heterocedasticidad)				
	Test de especificación de la regresión			
Ramsey	$F(1,29) = 0.1927$	0.6639		

que las series se cointegran. Los resultados de los tests del residuo indican ausencia de autocorrelación, conforme al test LM, y de heterocedasticidad, conforme a los tests ARCH1 y de White. Los residuos se mostraron normales, de acuerdo con el valor estadístico  $\chi^2$ . Los tests de Ramsey revelan que las dos regresiones están bien especificadas.

En el primer modelo, estimado para el período 1959-1996, las primeras diferencias de las series del producto y el crédito presentaron coeficientes positivos, revelándose como factores importantes de la inversión privada también en el corto plazo. Los coeficientes negativos del tipo de cambio, en primeras diferencias,

sin desfase y con dos desfases, indican que la caída de las inversiones debida a la desvalorización/depreciación cambiaria ocurrió tanto en el largo como en el corto plazo. Las variaciones de la tasa de inflación también se revelaron significativas en la determinación de la inversión privada, lo que indica que las condiciones de incertidumbre en la economía contribuyeron a reducir el nivel de la inversión. Los coeficientes de la tasa de interés no se mostraron estadísticamente significativos, lo que indica que sus variaciones en el corto plazo no llegaron a afectar la inversión de manera significativa.

CUADRO 6

**Modelo estimado de corto plazo y los tests respectivos, 1958-1996**  
(Variable dependiente:  $\Delta \log$  inv. privada)

Variable	Coefficiente	Desviación estándar	t	t prob.
$\Delta \log$ inv. pública -1	0.2177	0.1164	1.871	0.0695
MCE 2	-0.1323	0.0329	-4.011	0.0003
i1990	-0.3104	0.1020	-3.043	0.0044
$R^2 = 0.5422$	$\sigma = 0.1018$	D.W = 1.85		
Tests del residuo				
Test	Estadística		t prob.	
LM (autocorrelación)	F(2,34) = 2.0811		0.1404	
ARCH 1	F(1,34) = 2.3777		0.1323	
Normalidad	$\chi^2(2) = 4.246$		0.1197	
White (heterocedestadidad)	F(5,30) = 0.6392		0.6716	
Test de especificación de la regresión				
Ramsey	F(1,35) = 1.6402		0.2087	

CUADRO 7

**Análisis de cointegración con el método de Johansen: VAR (3)**

Hipótesis	$r = 0$	$r \leq 1$	$r \leq 2$	$r \leq 3$
$\mu_{\text{mínimo}}$	39.29 <sup>a</sup>	14.01	4.215	0.599
Val. crítico a 5%	27.1	21.0	14.1	3.8
Hipótesis	$r = 0$	$r = 1$	$r = 2$	$r = 3$
$\mu_{\text{max}}$	58.11 <sup>a</sup>	18.82	4.814	0.599
Val. crítico a 5%	47.2	29.7	15.4	3.8
Autovectores $\beta'$				
	Log inv. privada	Log producto	Log tipo de cambio	Log crédito
	1.0000	-0.7108	0.2501	-0.1829
	0.0121	1.0000	0.4045	-0.2917
	-4.1359	-11.0740	1.0000	10.3610
	-1.0034	-2.1547	-0.4419	1.0000
Coeficientes $\alpha$				
Log inv. privada	-0.6334	0.8003	0.0011	0.0119
Log producto	0.0733	0.0825	-0.0003	0.0079
Log tipo de cambio	-0.0254	-0.5612	-0.0114	-0.0033
Log crédito	2.0316	2.1885	-0.0115	0.0002

<sup>a</sup> Indica rechazo de la hipótesis nula al nivel de significación de 1%.

El coeficiente estimado para la variable de impulso ficticia apunta nuevamente a una caída en 1995.

El segundo modelo estimado muestra el impacto positivo de la inversión pública desfasada en un período, además de la caída de la inversión privada en 1990. El resultado obtenido confirma el efecto inducción: la maduración de las inversiones públicas influyó de modo positivo en el capital privado, aumentando su productividad, lo que concuerda con los resultados de Cruz y Teixeira (1999) para el largo plazo.

b) *Resultados obtenidos con el método de Johansen*

Dado que se utiliza el modelo VAR, donde no se especifican *a priori* las variables endógenas y exógenas, y admitiendo también la posibilidad de que exista más de un vector de cointegración, el análisis de cointegración con el método de Johansen es de carácter más general que el método de Engle-Granger.

Considerando los resultados obtenidos en la sección IV.2, se estimó un VAR con tres desfases para las variables inversión privada, producto, tipo de cambio y crédito, y otro modelo VAR con un desfase para las variables inversión privada e inversión pública. Los cuadros 7 y 8 muestran los resultados de la aplicación del procedimiento de Johansen a partir de los modelos, VAR (3) y VAR (1), respectivamente.<sup>9</sup>

En ambos modelos, los resultados de los valores

<sup>9</sup> Aquí empleamos un procedimiento semejante al de la sección IV.2 indicada para analizar la significación estadística de cada variable y cada desfase de los modelos VAR.

CUADRO 8

**Análisis de cointegración con el método de Johansen: VAR (1)**

Hipótesis	$r = 0$	$r \leq 1$
$\mu_{\text{mínimo}}$	19.28 <sup>a</sup>	3.112
Val. crítico a 5%	14.1	3.8
Hipótesis	$r = 0$	$r = 1$
$\mu_{\text{max}}$	22.39 <sup>a</sup>	3.112
Val. crítico a 5%	15.4	3.8
Autovectores $\beta'$		
Log inv. privada	1.0000	Log inv. pública
	-1.4506	-1.9316
		1.0000
Coeficientes $\alpha$		
Log inv. privada	-0.1034	0.0461
Log inv. pública	0.1797	0.0471

<sup>a</sup> Indica rechazo de la hipótesis nula al nivel de significación de 1%.

estadísticos mínimo y máximo apuntan al rechazo de la hipótesis nula de ausencia de cointegración y al no rechazo de la hipótesis, en el máximo, de un vector de cointegración. Por lo tanto, las estadísticas sugieren que existe sólo un vector de cointegración en los dos modelos estimados. La primera línea de la matriz  $\beta'$  aporta los coeficientes estimados para las ecuaciones de largo plazo que tienen a la inversión privada como variable endógena:

$$\text{Log inv. priv.} = 0.7108 \text{ Log producto} - 0.2501 \text{ Log tipo de cambio} + 0.1829 \text{ Log crédito} \quad [4.3]$$

$$\text{Log inv. priv.} = 1.9316 \text{ Log inv. pública} \quad [4.4]$$

Los resultados son semejantes a los obtenidos con el método de Engle-Granger. Los valores de los coeficientes de la ecuación [4.3] son aproximadamente iguales a los obtenidos en la ecuación [4.1]. El coeficiente obtenido en la ecuación [4.4] se mostró mayor que el coeficiente estimado en la ecuación [4.2].

CUADRO 9

**Tests de exogeneidad débil en relación con los parámetros de largo plazo**

Modelo VAR (3)				
Variable	Log inv. privada	Log producto	Log tipo de cambio	Log crédito
Estadística LR	4.3106 <sup>a</sup>	0.7258	0.0028	5.0299 <sup>a</sup>
Modelo VAR (1)				
Variable	Log inv. privada	Log inv. pública		
Estadística LR	4.7946 <sup>a</sup>	8.8767 <sup>b</sup>		

<sup>a</sup> Indica rechazo de la hipótesis nula al nivel de significación de 5%.

<sup>b</sup> Indica rechazo de la hipótesis nula al nivel de significación de 1%.

#### 4. Tests de exogeneidad

El primer test de exogeneidad que se realizó se refiere a los parámetros de las ecuaciones de largo plazo obtenidos en la sección IV.3.b. Sobre la base de los trabajos de Hendry y Mizon (1993) y Johansen (1994), la hipótesis de exogeneidad se formula como una restricción paramétrica en la matriz de ajuste  $\alpha$ . El cuadro 9 presenta los resultados obtenidos en cada uno de los modelos. Se calculó el test estadístico LR para cada una de las variables incluidas en los modelos VAR de la sección indicada. El valor crítico, a nivel de 5% de significación, es 3.84.

Con arreglo a los resultados, rechazamos la hipótesis de que los coeficientes de ajuste  $\alpha$  de las variables inversión privada y crédito del modelo VAR (3) son nulos. Lo mismo puede decirse de las variables inversión privada e inversión pública del modelo VAR (1). Por lo tanto, los procesos marginales generadores de estas variables contienen informaciones relevantes para las relaciones de cointegración. Por ello, no parece adecuado incluir el crédito y la inversión pública como variables exógenas en las ecuaciones de largo plazo, pues las estimaciones se tornaron ineficientes.

##### a) Tests de exogeneidad débil para los parámetros del modelo de largo plazo

El primer paso, antes de realizar estos tests, es la formulación de los modelos marginales para las variables explicativas presentes en los modelos de corto plazo. La tentativa de especificar los procesos marginales se inició con la estimación de un modelo ADL (3). Siguiendo la metodología "de lo general a lo particular", se eliminaron del modelo los términos no significativos. El cuadro 10 presenta los resultados de los modelos marginales obtenidos empíricamente.

Para que una variable sea considerada exógena débil en el modelo de corto plazo, deberá satisfacer las siguientes condiciones: i) su modelo marginal no contiene el término MCE de corrección de errores; ii) los

CUADRO 10

## Modelos marginales estimados para las variables explicativas

---

$\Delta\text{Log producto} = 0.0279 + 0.4746$	$\Delta\text{Log producto}(-1)$				
estadística t (2.784) (3.227)					
$R^2 = 0.2196$	$F(1,37) = 10.413$	$D.W = 2.07$			
$\Delta\text{Log tipo de cambio} = -0.0842 - 0.3780$	$\Delta\text{Log tipo de cambio}(-3) + 0.6059$	$i94$			
estadística t (-3.196) (-3.272)		(4.212)			
$R^2 = 0.6530$	$F(2,34) = 11.667$	$D.W = 2.16$			
$\Delta\text{Log créd.} = -0.2345 - 0.4836$	$\Delta\text{Log créd.}(-1) - 0.4887$	$\Delta\text{Log créd.}(-2) - 0.3873$	$\Delta\text{Log créd.}(-3) + 4.0646$	$\Delta\text{Log prod.}(-3)$	
estadística t (-2.055) (-2.862)	(-3.004)	(-2.164)	(2.639)		
$R^2 = 0.3564$	$F(4,32) = 3.433$	$D.W = 1.83$			
$\Delta\text{Log inflación} = -0.4476$	$\Delta\text{Log inflación}(-3) - 8.3259$	$\Delta\text{Log producto}(-2) + 9.0803$	$\Delta\text{Log producto}(-3)$		
estadística t (-1.981)	(-2.484)	(2.648)			
$R^2 = 0.2115$	$D.W = 1.86$				
$\Delta\text{Log inv. pública} = 0.1042$	$\Delta\text{Log crédito}(-2) + 0.3565$	$i86$			
estadística t (2.669)	(3.054)				
$R^2 = 0.3054$	$D.W = 2.11$				

---

CUADRO 11

## Resultados de los tests de exogeneidad débil: parámetros de corto plazo

---

$\Delta\text{Log producto} = 0.0214 + 0.3892$	$\Delta\text{Log producto}(-1) + 0.0943$	MCE1
estadística t (2.019) (2.537)	(1.611)	
Test de Wald p/ significación de residuo: $F(1,29) = 0.1189$ (t prob. = 0.7328)		
$\Delta\text{Log tipo de cambio} = -0.1043 - 0.3661$	$\Delta\text{Log tipo de cambio}(-3) + 0.6216$	$i94 + 0.1809$
estadística t (-2.941) (-3.132)	(4.268)	(0.852)
Test de Wald p/ significación de residuo: $F(1,28) = 0.6297$ (t prob. = 0.4341)		
$\Delta\text{Log créd.} = -0.2457 - 0.4794$	$\Delta\text{Log créd.}(-1) - 0.5076$	$\Delta\text{Log créd.}(-2) - 0.3724$
estadística t (-2.107) (-2.807)	(-3.038)	(-2.043)
Test de Wald p/ significación de residuo: $F(1,27) = 1.6518$ (t prob. = 0.2096)		
$\Delta\text{Log inflación} = -0.4535$	$\Delta\text{Log inflación}(-3) - 8.0688$	$\Delta\text{Log producto}(-2) + 9.6650$
estadística t (-1.974)	(-2.309)	(2.449)
Test de Wald p/ significación de residuo: $F(1,28) = 0.4896$ (t prob. = 0.4899)		
$\Delta\text{Log inv. pública} = 0.0875$	$\Delta\text{Log crédito}(-2) + 0.3440$	$i86 - 0.0564$
estadística t (2.213)	(3.007)	(-1.630)
Test de Wald p/ significación de residuo: $F(1,34) = 0.0468$ (t prob. = 0.8300)		

---

residuos de su modelo original no están correlacionados con los residuos del modelo de corto plazo.

El cuadro 11 presenta los resultados obtenidos para las estimaciones de los modelos marginales con la inclusión del término MCE. Se presentan también los resultados del test de Wald, a fin de que analicemos la significación de los residuos de cada uno de los modelos marginales en el respectivo modelo de corto plazo.

Conforme a los resultados de las estadísticas t para cada término MCE, y de las estadísticas F del test de Wald, todas las variables satisfacen las dos condiciones

de exogeneidad débil. Por lo tanto, podemos concluir que las inferencias relativas a los parámetros de los dos modelos de corto plazo de la inversión privada pueden realizarse sin pérdida de información relevante.

b) *Resultados de los tests de superexogeneidad*

La manera más común de verificar la invarianza estructural de los parámetros de un modelo condicional consiste en verificar la significación del cuadrado de los residuos estimados en los modelos marginales dentro del propio modelo. Este tipo de test fue propues-

CUADRO 12

**Resultados de los tests LM para la verificación de superexogeneidad**

Modelo marginal: $\Delta$ Log producto		
Test LM p/ significación del cuadrado del residuo:	F(2,28) = 1.1731	(t prob. = 0.3241)
Modelo marginal: $\Delta$ Log tipo de cambio		
Test LM p/ significación del cuadrado del residuo:	F(2,26) = 0.0283	(t prob.= 0.9721)
Modelo marginal: $\Delta$ Log créd.		
Test LM p/ significación del cuadrado del residuo:	F(2,26) = 0.8867	(t prob. = 0.4241)
Modelo marginal: $\Delta$ Log inflación		
Test LM p/ significación del cuadrado del residuo:	F(2,26) = 0.3661	(t prob. = 0.6970)
Modelo marginal: $\Delta$ Log inv. pública		
Test LM p/ significación del cuadrado del residuo:	F(2,32) = 0.5460	(t prob. = 0.5846)

to por Engle y Hendry (1993). Para aceptar la superexogeneidad, el cuadrado de los residuos no debe mejorar la estimación del modelo condicional, sin ser estadísticamente significativos. El cuadro 12 presenta los resultados de los tests LM que verifican la significación de esos residuos como variables omitidas en los dos modelos condicionales.

En todos los modelos marginales, se ha comprobado que sus residuos estimados no están correlacio-

nados con los modelos condicionales respectivos. Según estos resultados, podemos decir que los parámetros de los modelos de corto plazo son invariantes, pues no están afectados por cambios de estructura en los modelos marginales. Por lo tanto, todas las variables condicionantes pueden admitirse como superexógenas, pues sus cambios de estructura no afectan los parámetros estimados, con lo que se soslaya la crítica de Lucas.<sup>10</sup>

## V

### Conclusiones

El objetivo del presente trabajo es poner de manifiesto las principales variables determinantes de la inversión privada en Brasil durante el período 1956-1996. Partimos de un conjunto de variables explicativas basadas en los estudios empíricos más recientes para los países en desarrollo. Mediante el empleo de tests de estacionalidad, cointegración y exogeneidad, tratamos de obtener un modelo bien especificado, consistente y capaz de proporcionar informaciones relevantes para la conducción de políticas orientadas a incentivar la inversión privada.

Aunque las ecuaciones estimadas para el largo plazo hayan exhibido deficiencias por haber considerado algunas variables como exógenas, los dos modelos de regresión para el corto plazo presentaron regresores exógenos débiles y parámetros estructuralmente estables. Por lo tanto, podemos decir que los cambios estructurales en los modelos del producto, tipo de cam-

bio, crédito, variación de la inflación e inversión pública no son responsables de los cambios estructurales en los modelos de la inversión privada, y que estos modelos no están sujetos a la crítica de Lucas.

Dado que los resultados obtenidos admiten la utilización de las variables explicativas de cada modelo como instrumentos de política, se ponen de manifiesto al menos tres formas de inducir un aumento de las inversiones del sector privado: i) aumento del nivel de actividad económica; ii) aumento del crédito y financiamiento de largo plazo, y iii) aumento de las inversiones en bienes públicos. Podemos decir, además, que

<sup>10</sup> Recurrimos también al análisis de los gráficos recursivos de los modelos marginales y condicionales, donde también se comprobó que los quiebres estructurales en los modelos de corto plazo no coinciden con los quiebres de los modelos marginales. Estos gráficos se omitieron por razones de espacio.



durante los años noventa el análisis de indicadores relacionados con las variables producto, crédito e inversión pública, sería suficiente para explicar la caída de los niveles de inversión privada en Brasil.

Aparte de la influencia positiva del producto y aquella negativa de las condiciones de incertidumbre, en el caso brasileño se ha comprobado: i) la importancia de los créditos a largo plazo provenientes de los bancos de desarrollo; ii) el predominio del efecto de inducción (*crowding-in*) de la inversión privada que tiene la inversión pública, y iii) los impactos negativos de las desvalorizaciones cambiarias sobre la inversión. Así, las medidas que impliquen desvalorizaciones considerables del tipo de cambio o recortes de la inversión pública son perjudiciales para la formación de capital del país.

Por ende, podemos concluir que las sugerencias de políticas neoliberales del Consenso de Washington, respecto a reducir el papel del Estado en la asignación y creación de recursos (doctrina imperante entre quienes formulan las políticas a partir del segundo lustro de los años ochenta), son cuestionables. El repunte del crecimiento económico exige la participación del Estado, que tiende a estimular la expansión de la inversión privada, incluso en esta era de globalización.

Asimismo, el país necesita disponer de equilibrios fundamentales más sólidos de política económica, que comprendan: i) una tasa adecuada de interés real; ii) una tasa de inflación semejante a la de sus socios comerciales; iii) un tipo de cambio competitivo y previsible, y iv) estrategias de largo plazo para los proyectos de inversión pública. Tales metas deben ser consistentes con el equilibrio tanto interno como externo, a fin de hacer viable una política de crecimiento autosustentado, basado esencialmente en la inversión productiva.

Los modelos que hemos presentado pueden emplearse para derivar conclusiones de política económica. Con todo, cabe destacar que ellos omiten algunas cuestiones cruciales, como la no linealidad. Se puede argumentar que el proceso real de acumulación y des-acumulación del capital, así como los efectos de la inversión sobre el ingreso, entrañan consideraciones relativas a la existencia o no de capacidad ociosa y la ocurrencia de crisis periódicas. Por tanto, se precisan sensibilidad y cautela para interpretar conclusiones econométricas en términos del proceso histórico de acumulación y crecimiento.

(Traducido del portugués)

#### Bibliografía

- Agosin, M.R. (1994): *Saving and Investment in Latin America*, Discussion papers, N° 90, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Caballero, R. (1993): On the dynamics of aggregate investment, en L. Servén y A. Solimano (eds.), *Striving for Growth after Adjustment*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Charemza, W. y D. Deadman (1997): *New Directions in Econometric Practice*, Londres, Edward Elgar Publishing Ltd.
- Cruz, B. De Oliveira y J.R. Teixeira (1999): Impacto de la inversión pública sobre la inversión privada en Brasil: 1947-1990, *Revista de la Cepal*, N° 67, LC/G.2055-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dickey, D. y W.A. Fuller (1981): Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root, *Econometrica*, vol. 49, N° 4, Evanston, Illinois, The Econometric Society.
- Engle, R.F. y C. Granger (1987): Co-integration and error correction: Representation, estimation and testing, *Econometrica*, vol. 55, N° 2, Evanston, Illinois, The Econometric Society.
- Engle, R.F. y D.F. Hendry (1993): Testing super exogeneity and invariance in regression models, *Journal of Econometrics*, vol. 56, N° 1/2, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland Publishing Company.
- Engle, R.F., D.F. Hendry y J.F. Richard (1983): Exogeneity, *Econometrica*, vol. 51, N° 2, Evanston, Illinois, The Econometric Society.
- Greene, J. y D. Villanueva (1995): La inversión privada en los países en desarrollo: un análisis empírico, en A. Villagómez (comp.), *El financiamiento del desarrollo en América Latina: la movilización del ahorro interno*, vol. 1, México, D.F., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).
- Hendry, D. y G. Mizon (1993): Evaluating dynamic econometric models by encompassing the VAR, en P. Phillips (ed.), *Models, Methods and Applications of Econometrics*, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Jogerson, D.W. (1963): Capital theory and investment behavior, *The American Economic Review*, vol. 53, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association, mayo.
- Johansen, S. (1988): Statistical analysis of cointegration vectors, *Journal of Economic Dynamics and Control*, Nueva York, Elsevier, junio-septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1994): Testing weak exogeneity and the order of cointegration in U.K. money demand data, N. Ericson y J. Irons (eds.), *Testing Exogeneity*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Lucas, R. (1976): Econometric policy evaluation: A critique, K. Brunner y A. Meltzer (eds.), *The Philips Curve and Labor Markets*, vol. 1, Carnegie-Rochester Conferences on Public Policy, Amsterdam, Países Bajos, North Holland.
- Perron, P. (1989): The great crash, the oil price shock, and the unit root hypothesis, *Econometrica*, vol. 57, N° 6, Evanston, Illinois, The Econometric Society.
- Pindyck, R. (1988): Irreversible investment, capacity choice, and the value of the firm, *The American Economic Review*, vol. 78, N° 5, Nashville, Tennessee, American Economic Association.

- Rocha, C.H. y J.R. Teixeira (1996): Complementaridade versus substituição entre investimento público e privado na economia brasileira: 1965-90, *Revista brasileira de economia*, vol. 50, N° 3, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.
- Ronci, M.V. (1987): Política econômica e investimento privado no Brasil (1952/82), Rio de Janeiro, Escola de Pos-Graduação em Economia (EPGE)/Fundación Getulio Vargas, tesis de doctorado.
- Servén, L. y A. Solimano (1992): Private investment and macroeconomic adjustment: A survey, *The World Bank Research Observer*, vol. 7, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (1993): Economic adjustment and investment performance in developing countries: The experience of the 1980s, L. Servén y A. Solimano (eds.), *Striving for Growth after Adjustment*, Washington, D.C., Banco Mundial.

# Políticas para *pequeñas y medianas* empresas en Chile

---

**Cecilia Alarcón**

*Consultora*

*ceciliarcon@hotmail.com*

**Giovanni Stumpo**

*Oficial de Asuntos Económicos*

*gstumpo@eclac.cl*

*División de Desarrollo*

*Productivo*

*y Empresarial, CEPAL*

A partir de 1991 el gobierno de Chile impulsó una nueva estrategia de fomento empresarial. El Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa define una serie de instrumentos orientados a corregir fallas de mercado y a mejorar la eficiencia, productividad, competitividad e inserción internacional de los productos chilenos de esas empresas. La importancia de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la economía nacional se refleja en su número y en su participación en la generación de empleo. La experiencia particularmente adversa de las crisis económicas de los años setenta y ochenta y la dificultad de estas empresas para adaptarse a las nuevas reglas del juego con un nuevo modelo de economía abierta impulsaron al gobierno a definir esa nueva estrategia de fomento. El objetivo de este artículo es identificar y analizar las políticas aplicadas, así como los efectos de las diferentes acciones llevadas a cabo y de los instrumentos utilizados. Si bien el marco estratégico de fomento ha definido nuevos instrumentos con importantes logros para el sector de las PYME, el impacto global de ellos es menos alentador. Los nuevos desafíos que enfrentan estas empresas en el contexto nacional son los de cómo masificar las experiencias exitosas y en qué forma replantear las estrategias que no han funcionado como se esperaba.

# I

## Introducción

En Chile, al igual que en la casi totalidad de los países de América Latina, las pequeñas y medianas empresas (PYME) son una realidad relevante desde el punto de vista tanto económico como social. Su aporte a la generación de empleo y a la producción es importante y se ha ido incrementando a lo largo de los años noventa.

La experiencia particularmente negativa de las crisis económicas de los años setenta y ochenta y la dificultad que tuvo la mayoría de las PYME para adaptarse a las nuevas reglas del juego del modelo de economía abierta y a una presencia del Estado reducida y diferente, llevaron al gobierno a plantear una estrategia de apoyo dirigida tanto a corregir las fallas de mercado que limitaban el acceso de estas empresas a

los mercados de factores como a incrementar su eficiencia, productividad e inserción internacional. La experiencia chilena ha mostrado importantes logros, por lo menos en la introducción de instrumentos y enfoques de política novedosos. Probablemente los resultados han sido menos alentadores en lo referente a la masificación y, por lo tanto, al impacto global de esos instrumentos y acciones.

En el presente artículo se analiza la participación de las PYME en la economía nacional, las características de las diferentes líneas de acción de fomento empresarial, las políticas aplicadas y el papel que ellas han cumplido en la solución de los problemas que tales empresas enfrentan. Finalmente, se reflexiona sobre el impacto de las políticas y se presentan las conclusiones.

# II

## La participación de las PYME en la economía

En Chile existen diferentes definiciones de las pequeñas y medianas empresas. El Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (Ministerio de Economía), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y otros organismos usan diferentes criterios para definirlos, lo que hace difícil comparar las informaciones respectivas.

Hasta 1993, el Ministerio de Economía definía a las pequeñas empresas como aquellas unidades productivas cuyas ventas netas anuales varían entre 2 400 y 25 000 unidades de fomento (UF), es decir, entre 72 000 y 750 000 dólares, mientras que se consideraba medianas empresas a aquellas cuyas ventas se colocaran entre las 25 001 y 50 000 UF (entre 750 000 y 1 500 000 dólares).<sup>1</sup> Por encima de ese límite se colocaba a las grandes empresas y por debajo de las 2 400 UF a las microempresas. A partir de 1994, el límite de ventas para la definición de la mediana em-

presa fue elevado a 100 000 UF (alrededor de 3 millones de dólares). Ese es el criterio actualmente utilizado por el Ministerio de Economía.

El cuadro 1 resume la información relativa al número de empresas según la clasificación del Ministerio de Economía y la información proporcionada por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) que, a su vez, utiliza datos del Servicio de Impuestos Internos (SII). A partir de 1994, el cambio en la definición de las medianas y grandes empresas produjo una alteración en la serie relativa a esas dos categorías de unidades económicas, lo que obliga a considerar separadamente dos cuatrienios: 1990-1993 y 1994-1997.

En ambos períodos se observa que las PYME aumentan su participación en el número de empresas al final de cada serie. Los datos sobre las ventas presentan el mismo problema derivado del cambio de la definición de la empresa mediana y la grande a partir de 1994. Por lo tanto, también en este caso hay que considerar dos cuatrienios. Los datos del cuadro 2 muestran que, tanto en el primero como en el segundo, las grandes empresas son las únicas que exhiben tasas de crecimiento de las ventas superiores al promedio.

□ La última revisión por los autores se realizó en julio de 2000.

<sup>1</sup> La UF es una unidad de valor real, reajutable de acuerdo al índice de variación de precios. Al 12 de septiembre de 2000 una UF valía 15 507,40 pesos (alrededor de 27 dólares).

CUADRO 1

Chile: Número de empresas<sup>a</sup>

	Serie 1				Serie 2			
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Microempresa	364 110	372 311	387 016	400 529	404 599	408 371	423 319	432 431
Pequeña	52 473	59 249	65 611	69 489	71 984	75 570	77 798	78 805
Mediana	4 598	5 327	5 797	6 147	9 649	10 260	10 721	10 870
PYME	57 071	64 576	71 408	75 636	81 633	85 830	88 519	89 675
Grande	5 160	6 087	6 838	7 314	4 054	4 388	4 670	4 814
<i>Total</i>	<i>426 341</i>	<i>442 974</i>	<i>465 262</i>	<i>483 479</i>	<i>490 286</i>	<i>498 589</i>	<i>516 508</i>	<i>526 920</i>

Fuente: CORFO (2000).

<sup>a</sup> Los datos de la serie 1 no son comparables con los de la serie 2.

Por el contrario, las otras categorías (microempresas y pequeñas y medianas empresas) crecen menos que el promedio y, por lo tanto, pierden peso relativo (cuadro 3). Las PYME pasaron de representar el 20.2% de las ventas totales en 1990 al 19.4% de ellas en 1993. Igualmente, luego de que fue ampliada la definición de “mediana empresa”, las PYME pasaron del 25.9% de las ventas en 1994 al 23.7% en 1997.

La información sobre ocupación presenta también problemas estadísticos. En primer lugar, los datos provienen de una fuente distinta de la utilizada para las otras variables (ventas de las empresas y número de empresas). Los datos de empleo se recolectaron a través de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) que efectúa el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) a través del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Como se señaló anteriormente, la clasificación en este caso es realizada a partir de la cantidad de ocupados y, por lo tanto, no es compatible con la que utiliza la

Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que se basa en el monto de las ventas.

Además, hasta 1994 eran consideradas microempresas aquellas unidades productivas que ocupaban entre una y cinco personas, pequeñas empresas las que ocupaban entre seis y 49 personas, medianas empresas

CUADRO 2

## Chile: Incremento total de las ventas de las empresas, 1990-1993 y 1994-1997 (Porcentajes)

	1990-1993	1994-1997
Microempresa	22.8	10.4
Pequeña	32.5	10.3
Mediana	32.9	13.2
PYME	32.6	11.6
Grande	41.0	26.8
<i>Total</i>	<i>38.3</i>	<i>22.0</i>

Fuente: CORFO (2000).

CUADRO 3

Chile: Ventas de las empresas<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

	Serie 1				Serie 2			
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Microempresa	5.5	4.8	4.9	4.8	4.9	4.6	4.6	4.4
Pequeña	14.1	13.3	13.9	13.5	13.8	13.2	13.0	12.5
Mediana	6.1	5.8	5.9	5.8	12.1	11.7	11.6	11.3
PYME	20.2	19.1	19.8	19.4	25.9	25.0	24.6	23.7
Grande	74.4	76.0	75.3	75.8	69.2	70.4	70.9	71.9
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CORFO (2000).

<sup>a</sup> Los datos de la serie 1 no son comparables con los de la serie 2.

las que empleaban entre 50 y 199 personas y grandes empresas las que superaban ese número. Sin embargo, a partir de ese año se redujo el límite superior para las microempresas a cuatro ocupados y, en consecuencia, se amplió el límite inferior de las pequeñas empresas a cinco ocupados. Por lo tanto, la información anterior a 1994 no es comparable con la de los años siguientes (por lo menos para las microempresas y las pequeñas empresas).

Teniendo en cuenta estas limitaciones, el cuadro 4 muestra que las PYME representan alrededor del 50% de la ocupación del país y que su participación en las ventas totales es de alrededor de 24%. La comparación de estos dos datos provee una primera identificación de las diferencias de productividad que existen entre las PYME y las grandes empresas.

La distribución de las PYME por sectores económicos muestra que su presencia es muy fuerte en las actividades comerciales —36.2% del total de las PYME— y claramente menor —12.9%— en la industria (cuadro 5). Por otro lado, el sector comercio concentra el mayor porcentaje de unidades productivas también en los casos de las microempresas y de las

grandes empresas: el 40.5% del total de las empresas del país operan en ese rubro, mientras que sólo el 7.5% de ellas corresponde a unidades industriales.

El análisis de estos datos muestra que las PYME tienen gran importancia en materia de empleo, pues en ellas trabaja alrededor de la mitad de los ocupados. Su peso, en cambio, es bastante menor en el total de las

CUADRO 4

**Chile: Ocupación en las empresas**  
(Porcentajes)

	1990	1992	1994	1996
Microempresas <sup>a</sup>	43.9	41.8	39.7	40.4
Pequeñas <sup>a</sup>	29.0	31.6	33.6	36.6
Medianas	12.7	13.2	12.8	13.0
PYME	41.7	44.9	46.4	49.6
Grandes	14.4	13.3	13.9	10.1
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

<sup>a</sup> Los datos para 1994 y 1996 se basan en una definición de microempresa y pequeña empresa diferente de la de 1990 y 1992.

CUADRO 5

**Chile: Distribución sectorial de las empresas en 1997**  
(Número y porcentajes)

Sector	Tamaño de empresa					Total		
	Microempresa	PYME	Grande					
Producción agropecuaria	54 174	12.5	8 672	9.7	121	2.5	62 967	12.0
Servicios agrícolas y caza	1 444	0.3	479	0.5	18	0.4	1 941	0.4
Silvicultura	2 380	0.6	965	1.1	41	0.9	3 386	0.6
Pesca	1 223	0.3	427	0.5	74	1.5	1 724	0.3
Minas, petróleo y canteras	966	0.2	476	0.5	97	2.0	1 539	0.3
Alimentos, bebidas y tabaco	4 455	1.0	2 679	3.0	313	6.5	7 447	1.4
Textil y cuero	6 033	1.4	2 290	2.6	158	3.3	8 481	1.6
Madera y Papel	7 675	1.8	2 363	2.6	174	3.6	10 212	1.9
Químicos, petróleo, caucho y metales	5 668	1.3	2 903	3.2	442	9.2	9 013	1.7
Maquinas e instrumentos	2 136	0.5	1 185	1.3	118	2.5	3 439	0.7
Otras manufacturas	638	0.1	157	0.2	6	0.1	801	0.2
Total industria	26 605	6.2	11 577	12.9	1 211	25.2	39 393	7.5
Electricidad, gas, agua	530	0.1	116	0.1	72	1.5	718	0.1
Construcción	15 407	3.6	6 618	7.4	587	12.2	22 612	4.3
Comercio	179 320	41.5	32 462	36.2	1 765	36.7	213 547	40.5
Restaurantes y similares	22 355	5.2	3 480	3.9	62	1.3	25 897	4.9
Transporte	33 727	7.8	7 956	8.9	234	4.9	41 917	8.0
Servicios financieros.	7 329	1.7	2 956	3.3	166	3.4	10 451	2.0
Servicios técnicos y profesionales	21 954	5.1	6 654	7.4	230	4.8	28 838	5.5
Servicios estatales, sociales e institucionales	4 830	1.1	978	1.1	49	1.0	5 857	1.1
Servicios de diversión y esparcimiento	3 640	0.8	651	0.7	26	0.5	4 317	0.8
Servicios personales y del hogar	33 407	7.7	3 626	4.0	41	0.9	37 074	7.0
Otras actividades	18 347	4.2	1 435	1.6	15	0.3	19 797	3.8
Sin información	4 793	1.1	147	0.2	5	0.1	4 945	0.9
<i>Total</i>	<i>432 431</i>	<i>100.0</i>	<i>89 675</i>	<i>100.0</i>	<i>4 814</i>	<i>100.0</i>	<i>526 920</i>	<i>100.0</i>

Fuente: CORFO (1998).



ventas (alrededor de 24%). El desempeño de estas empresas en los años noventa muestra también una distancia notable y cada vez mayor respecto de las grandes empresas. En otras palabras, pese a los resultados positivos de las PYME (en términos no sólo de

ocupación, sino también de ventas), el peso relativo de las grandes empresas se incrementó en los años noventa tanto en las ventas, como en las ventas por trabajador y por empresa e, inclusive, en el número de empresas.

### III

## Las políticas de apoyo a las PYME

En 1991 fue puesto en marcha el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (en adelante el Programa), que significó un cambio importante en comparación con la estrategia seguida por el gobierno militar, la que no consideraba necesario hacer distinciones en el tratamiento de las unidades económicas de diferente tamaño (Labarca, 1997). En efecto, durante el gobierno anterior se afirmaba que “los efectos beneficiosos de la apertura comercial podían ser aprovechados de un modo simétrico e igualitario por los distintos agentes económicos” (Cabrera, 1994).

El diagnóstico en que se basaba el programa de 1991, por el contrario, identificaba la existencia de restricciones al acceso de las PYME a los mercados de factores y servicios, esencialmente debido a asimetrías en la información, a la presencia de externalidades e inapropiabilidades, y a indivisibilidades y economías de escala.

A partir de ese diagnóstico, el Programa se basó desde el principio en una lógica de corrección de las fallas de mercado. La CORFO asumió funciones de secretaría ejecutiva de la política de fomento de las PYME, mientras que la responsabilidad del diseño estratégico de esta política quedó en el Ministerio de Economía.

Para la ejecución del Programa se elaboró un diseño institucional que incluye diferentes organismos públicos y privados que actúan en distintos niveles. Ese diseño se ha ido modificando a medida que se han ido implementando las políticas. Inicialmente la CORFO utilizó un esquema de administración directa de los dos principales instrumentos de fomento, con una delegación parcial en su filial, el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). Sin embargo, a medida que la cobertura de esos instrumentos se ampliaba (al incorporarse cada vez más empresas beneficiarias) tuvo que modificar el esquema de administración, dada la imposibilidad de aumentar significativamente la cantidad de funcionarios públicos para atender la nueva demanda.

Por esta razón, a mediados de 1994 se introdujo un nuevo esquema de funcionamiento en el cual se definieron tres niveles o “pisos” (Maggi, 1999). En el primer nivel se encuentran las empresas y consultores privados que constituyen la oferta de servicios de asistencia técnica para las PYME. En el segundo se hallan los agentes operadores intermedios: el SERCOTEC y un conjunto de organizaciones privadas acreditadas ante la CORFO. Las tareas básicas de esos agentes son las de promover el uso de los instrumentos de fomento entre las empresas; servir de intermediarios entre éstas y la CORFO en las etapas de formulación, postulación y seguimiento del uso y resultado de dichos instrumentos; administrar contablemente los recursos privados y públicos involucrados en los programas, y supervisar la relación contractual entre las empresas y los proveedores.

“El esquema estableció desde un principio una estricta separación entre las funciones de primer y segundo piso, con la intención de que los agentes operadores intermediarios mantengan absoluta neutralidad respecto de los proveedores y se orienten a reducir las asimetrías de información entre la oferta y demanda de consultoría, pudiendo de esta forma arbitrar eventuales desacuerdos entre los proveedores y las empresas usuarias de dichos servicios” (Maggi, 1999).

En el tercer y último nivel se sitúa la CORFO, que es la institución responsable del diseño operativo y la reglamentación de los instrumentos; el diseño de los convenios marco con los agentes; la asignación y traspaso a éstos de los subsidios aprobados para los programas, y la evaluación de la marcha de los mismos.

Los instrumentos utilizados en las políticas de fomento de las PYME se agrupan en seis áreas: financiamiento, asistencia técnica, transferencia e innovación tecnológica, capacitación, fomento a la exportación y asociatividad.

## 1. Financiamiento

El acceso al financiamiento es uno de los problemas más complejos que las PYME deben enfrentar. El diagnóstico realizado por el gobierno a comienzos de los años noventa señaló la presencia de fuertes segmentaciones y discriminaciones según el tamaño de la empresa en los mercados de productos y factores, las que determinan, entre otras cosas, un acceso desigual a esos mercados. Por esta razón, el Programa introdujo un conjunto de instrumentos para reducir las desventajas que tienen que encarar las PYME en el mercado de crédito.

La CORFO había actuado anteriormente, en lo referente a programas de crédito y financiamiento, prescindiendo de forma directa; es decir, operando como institución de primer piso. Una evaluación cuantitativa de esta experiencia concluyó que ella había acarreado pérdidas importantes para el Estado. En 1990 la CORFO cerró el mecanismo de crédito directo y licitó su cartera, que en ese momento tenía un valor nominal de 714 millones de dólares. La diferencia entre el valor obtenido por la venta de la cartera y su valor nominal arrojó una pérdida de 514 millones de dólares para el Estado (Foxley, 1998).

A partir de 1990, la CORFO empezó a operar como una entidad de segundo piso: los créditos directos a los usuarios finales fueron reemplazados por el financiamiento a bancos y otros intermediarios especializados que canalizan los recursos hacia los clientes finales. De esta manera, se redujo sensiblemente el riesgo de pérdidas para el Estado. En la actualidad, dentro del nuevo esquema de segundo piso funciona un conjunto de programas que pueden ser agrupados en programas de crédito, de cuasi capital y de subsidios. A continuación se describen las características principales de estos grupos de programas.

### a) Programas de crédito

– *Financiamiento de inversiones de medianas y pequeñas empresas.* Está orientado al financiamiento de proyectos de inversión que realizan empresas con ventas de hasta 30 millones de dólares. Financia inversiones en maquinaria, instalaciones, construcciones, obras civiles y servicios de ingeniería y montaje, así como el capital de trabajo asociado a dichas inversiones, hasta un 30% del monto total y por hasta cinco millones de dólares. Los plazos de amortización varían entre dos y 10 años.

– *Financiamiento de inversiones de pequeñas industrias.* Es financiado con recursos otorgados por el gobierno de Alemania a través del Kreditanstalt für Wiederaufbau y está destinado a financiar inversiones y capital de trabajo de empresas manufactureras con ventas de hasta tres millones de dólares mediante créditos de hasta 450 000 dólares. Los plazos varían entre 3 y 10 años.

– *Financiamiento de insumos de producción y comercialización en el extranjero.* Está dirigido a la adquisición de insumos para la producción de bienes y servicios exportables. Pueden utilizarlo empresas que venden hasta 30 millones de dólares, el crédito no puede superar los tres millones de dólares y el plazo es de dos a ocho años.

### b) Programas de cuasi capital

– *Compra de bonos subordinados a bancos para financiamiento de PYME.* La CORFO compra bonos subordinados a bancos emisores, condicionando la compra a la colocación de créditos, por los bancos mismos, a pequeñas empresas con ventas anuales de hasta 25 000 UF (alrededor de 750 000 dólares) y al desarrollo de plataformas comerciales especializadas en la atención a pequeñas empresas.<sup>2</sup>

– *Financiamiento a Fondos de Inversión de Desarrollo de las Empresas (FIDES) para capital de riesgo.* Consiste en préstamos que la CORFO concede a los FIDES con la condición de que estos recursos sean destinados a aportar capital a las PYME que generan alto valor agregado o que se puedan identificar como empresas de alto contenido tecnológico.

### c) Programas de subsidios

– *Cupones de bonificación de seguros de crédito (CUBOS).* Este programa está dirigido a solucionar la falta o insuficiencia de garantías reales que tienen las PYME para respaldar los créditos otorgados por las instituciones financieras. Estas instituciones contratan con una compañía aseguradora un seguro de crédito que cubre el riesgo de no pago por parte de los deudores. Un 72% de la prima de ese seguro es cofinanciado por el Estado a través de los CUBOS. Las empresas que pue-

<sup>2</sup> “Los bonos subordinados son valores de oferta pública cuya característica principal es que pueden imputarse al capital del banco emisor en una proporción que va decreciendo a medida que el instrumento se acerca a su vencimiento” (Foxley, 1998).

den beneficiarse con este subsidio son aquéllas con ventas inferiores a las 25 000 UF (alrededor de 750 000 dólares), lo que significa que está dirigido a las pequeñas empresas. Un caso particular es el de los CUBOS que se aplican a las empresas que desean desarrollar proyectos en zonas que han sufrido fuertes crisis económicas y están en procesos de reconversión productiva.<sup>3</sup> En este caso el subsidio llega al 80% y está disponible también para empresas medianas.

Además de los mencionados, durante los años noventa operaron otros instrumentos financieros de apoyo a las PYME que ya no se utilizan. Entre éstos destaca el subsidio a la asistencia financiera (SUAF), creado en noviembre de 1991 para “eliminar la discriminación que sufren los pequeños y medianos empresarios al solicitar un crédito y no contar con la información contable organizada o no tener una presentación adecuada de su proyecto de inversión” (Cabrera, 1994).

El SUAF era una subvención que podían pedir las empresas con ventas inferiores a 25 000 UF (alrededor de 750 000 dólares) anuales y que estaba destinada a la contratación de consultores que prepararan y presentaran los antecedentes solicitados por las instituciones financieras para conceder un crédito a la empresa beneficiaria del SUAF. Posteriormente, como consecuencia del escaso interés que generó el instrumento, también se permitió participar a las empresas medianas. En 1996 el SUAF fue eliminado por la presencia de vicios administrativos debidos a fallas de control a los consultores. De todos modos, el poco éxito del instrumento se debió a la dificultad de “lograr que las instituciones financieras descansaran en la evaluación de deudores por terceras partes, en este caso, consultores incentivados con un subsidio estatal” (Foxley, 1998).

Otro instrumento eliminado fue una variante de los CUBOS que operó entre 1995 y 1997 y que subsidiaba el 50% de la prima de seguros de crédito de pequeños exportadores. Fue eliminado por su posible incompatibilidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio.

## 2. Asistencia técnica

Con el objeto de mejorar la gestión de las PYME y facilitar el proceso de incorporación de nuevas tecnolo-

gías se crearon, a partir de 1993, los Fondos de Asistencia Técnica (FAT). A través de este instrumento las PYME pueden financiar la contratación de un consultor para mejorar su gestión global o solucionar problemas específicos vinculados con aspectos como los análisis de mercado, el diseño de productos, el rediseño de procesos productivos, el control de la contaminación y los sistemas de información.

Con los FAT se busca facilitar el acceso de las PYME a asesorías de esta índole y, al mismo tiempo, incentivar la formación de un mercado de consultorías especializadas en estas empresas. La gran mayoría de ellas utilizan este instrumento en forma individual, pese a que se admite que varias de ellas se asocien para contratar el mismo servicio. Pueden recurrir a las FAT las empresas cuyas ventas netas anuales sean superiores a 2 400 UF y no excedan las 100 000 UF.<sup>4</sup>

A partir de 1999, se ha incorporado al programa el financiamiento para la fase de diagnóstico. En una primera etapa, CORFO aporta 12 UF y el empresario debe contribuir con 3 UF. Mientras que en la fase de asistencia técnica propiamente tal CORFO cofinancia hasta 50% del costo total de la consultoría,<sup>5</sup> hasta un máximo de 450 UF (alrededor de 13 000 dólares) por empresa y un tope anual de hasta 150 UF (alrededor de 4 400 dólares).

En el caso de un FAT Colectivo —por lo menos tres empresas— la CORFO aporta 30 UF para la fase de diagnóstico y los empresarios contribuyen con 10 UF. En cambio, para asistencia técnica la CORFO cofinancia hasta 50% del costo total de la consultoría con un máximo de 100 UF por empresa al año.

La CORFO delega la administración de estos fondos en agentes intermediarios (entidades de “segundo piso”) cuya especialización y cercanía con los usuarios finales debe permitir una mayor eficacia de la operación. Estas entidades deben calificar la pertinencia de las consultorías, aprobar los contratos de asesoría, hacer seguimiento de su ejecución y girar los subsidios previa comprobación de la ejecución.

<sup>3</sup> Tales son los casos de la zona del carbón (provincia de Arauco y comunas de Lota y Coronel), de las provincias de Arica y Parinacota, y de las regiones XI y XII.

<sup>4</sup> Se podrán incorporar empresas con ventas netas anuales inferiores a 2 400 UF y superiores a 100 000 UF siempre y cuando, a la fecha de la solicitud, estén participando en algún otro programa de fomento de la CORFO o en Comités de Exportación con financiamiento de ProChile.

<sup>5</sup> El porcentaje de cofinanciamiento aumenta a 60% en el caso de empresas con ventas inferiores a las 25 000 UF y llega a 70% si se trata de una asistencia técnica en áreas temáticas a las que la CORFO asigna prioridad (como riego, calidad y medio ambiente).

CUADRO 6

**Chile: Cantidad de operaciones financiadas a través de los Fondos de Asistencia Técnica (FAT)**

1994	1995	1996	1997	1998	1999
349	1 428	1 487	4 406	4 652	6 632

Fuente: CORFO (1998).

El propósito central de los FAT es superar las asimetrías de información que desalientan la utilización de servicios externos de consultoría por las PYME, a la vez que promover una mayor profundidad de este mercado, mostrando a las empresas demandantes la utilidad de asesorías externas para resolver problemas operativos y definir sus estrategias de negocios y de modernización. Pero aunque han tenido una demanda creciente (cuadro 6), las evaluaciones efectuadas a partir de muestras de empresas no arrojan resultados concluyentes, debido sobre todo a la dificultad de aislar los efectos de una consultoría en el desempeño de la empresa con posterioridad a su realización (Universidad de Chile, 1997b). No obstante, una de esas evaluaciones señala que “el FAT ha demostrado resultados exitosos en dos dimensiones principales: configuración de una oferta de consultorías especializadas en la PYME, la cual no estaba organizada previamente, y en una valorización progresiva por parte de las PYME de los servicios de asistencia técnica provistos por consultoras privadas” (Castillo, 2000).

Un elemento que genera permanente discusión en torno a este instrumento es que el principal incentivo se sitúa del lado de la oferta de consultores, que a menudo incentivan el uso del instrumento más allá de lo necesario. Con frecuencia las empresas contratantes no tienen plena conciencia del valor del servicio, por cuanto perciben como su costo total el porcentaje minoritario que ellas aportan, y no exigen un mínimo de pertinencia y profundidad en los resultados de la consultoría. Para evitar la selección de oferta de consultoría de mala calidad o el mal uso del subsidio (simulando el copago empresarial), la CORFO y los agentes operadores se han preocupado de establecer criterios selectivos en el registro de consultores y de sancionar severamente las prácticas ilícitas que se detecten (Maggi, 1999).

### 3. Desarrollo tecnológico

El principal instrumento utilizado para impulsar el desarrollo tecnológico de las empresas es el Fondo Na-

cional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC). Este fondo, creado en 1991, puede ser utilizado por todo tipo de empresas —por lo tanto, no es un instrumento orientado exclusivamente a las PYME— y está destinado a promover, orientar, financiar y subvencionar la ejecución de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, de adquisición de infraestructura tecnológica y, en general, de fomento de todas las etapas de desarrollo de un producto tecnológico.

Este fondo opera a través cinco líneas de financiamiento:

- *Innovación tecnológica.* Se trata de proyectos de investigación y desarrollo de tecnologías de productos, de procesos y de servicios, incluyendo modelos, prototipos y pruebas de introducción al mercado. El financiamiento otorgado por el FONTEC es una subvención que no puede superar el 50% del costo total del proyecto.
- *Infraestructura tecnológica.* Esta línea incluye las inversiones en infraestructura física, instalaciones y equipamiento científico y tecnológico, así como en capacitación técnica de los recursos humanos asociados al proyecto de infraestructura que cumplan funciones de apoyo a los procesos productivos y al desarrollo tecnológico de las empresas. El FONTEC otorga una subvención máxima de 20% o 30% del costo total del proyecto, dependiendo de si la presentación es individual o asociativa.
- *Transferencia asociativa.* En este caso, se subvencionan proyectos en los cuales participan cinco o más empresas de un mismo sector o de sectores afines. En general, abarca la programación y realización de misiones tecnológicas al extranjero, para las cuales el FONTEC otorga una subvención máxima de 45% del costo total con un tope de 100 000 dólares.
- *Entidades y centros de transferencia.* También esta línea se refiere a procesos asociativos que, en este caso, están destinados a la creación de entidades (centros de transferencia tecnológica) cuyo objetivo es la prospección, desarrollo, difusión, transferencia y adecuación de tecnologías en las empresas a fin de contribuir a su modernización. La subvención máxima puede llegar a 50% del costo del proyecto con un límite de 400 000 dólares.
- *Estudios de preinversión.* Esta línea está dirigida a estimular las inversiones con contenido de innovación mediante la financiación de estudios de preinversión. La subvención alcanza a 50% del valor del estudio con un tope de 15 000 dólares.

CUADRO 7

**Chile: Proyectos financiados por el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC), por sectores.**

Sector	Número de proyectos	Costo total (miles de dólares)	Aporte FONTEC (miles de dólares)	Aporte empresa (miles de dólares)	Estructura del aporte FONTEC (porcentajes)
Agropecuario	236	27 414	12 281	15 133	20.2
Forestal	28	3 537	1 628	1 909	2.7
Pesca y acuicultura	74	13 338	6 018	7 320	9.9
Minería	36	7 522	3 141	4 381	5.2
Manufactura	394	59 152	23 651	35 501	38.9
Energía, gas y agua	5	1 188	763	424	1.3
Construcción	28	3 173	1 318	1 855	2.2
Servicios	63	10 484	4 912	5 572	8.1
Informática	104	14 495	5 395	9 099	8.9
Biotecnología	29	3 271	1 599	1 671	2.6
<i>Total</i>	<i>997</i>	<i>143 574</i>	<i>60 705</i>	<i>82 865</i>	<i>100.0</i>

Fuente: CORFO (1998).

CUADRO 8

**Chile: Proyectos financiados por el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC), por línea de financiación**  
(Miles de dólares)

Línea	Número proyectos	Aporte FONTEC (miles de dólares)	Estructura (porcentajes)
Innovación tecnológica	812	50 882	83.8
Infraestructura tecnológica	17	2 833	4.7
Transferencia asociativa	152	4 853	8.0
Entidades y centros de transferencia	6	2 014	3.3
Estudios de preinversión	10	123	0.2
<i>Total</i>	<i>997</i>	<i>60 705</i>	<i>100.0</i>

Fuente: CORFO (1998).

Entre septiembre de 1991 y julio de 1998, el FONTEC aprobó y financió 997 proyectos (cuadros 7 y 8). Si bien el FONTEC no está dirigido específicamente a las PYME es probable que un porcentaje importante de las financiaciones concedidas sea utilizado por ese tipo de unidades productivas. En efecto, según datos para el período comprendido entre septiembre de 1991 y junio de 1994, el 75.8% de los 236 proyectos aprobados y el 72% de los fondos fueron utilizados por empresas pequeñas, medianas y en formación (Cabrera, 1994).

#### 4. Capacitación

A partir de 1976, el gobierno militar privatizó la responsabilidad gerencial y administrativa de los servicios nacionales de capacitación al transferir el control de casi 70 liceos industriales y el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP) a la principal asociación empre-

sarial del país (Confederación de la Producción y el Comercio), y al centrar en las empresas la iniciativa y gestión de los programas de capacitación financiados por el Estado a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Salazar, 1997).

El instrumento principal en este campo es la franquicia tributaria que permite a los empresarios descontar de su declaración de impuestos hasta el 1% de las remuneraciones anuales imponibles o un valor equivalente a 13 unidades tributarias mensuales (UTM), alrededor de 660 dólares.<sup>6</sup> Se trata, por lo tanto, de un subsidio a la demanda empresarial de capacitación en

<sup>6</sup> De conformidad con el artículo 8 del Código Tributario (Decreto Ley No 830/74), la UTM es la cantidad de dinero cuyo monto, determinado por ley y permanentemente actualizado, sirve como medida o punto de referencia tributaria; en agosto de 1999 su valor era de 26 153 pesos (alrededor de 51 dólares).



el cual participan diferentes actores. En primer lugar, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), organismo técnico descentralizado del Estado que se relaciona con el gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, administra el incentivo tributario que el Estado ofrece a las empresas para capacitar a su personal (SENCE, 1998). En segundo lugar, intervienen los organismos privados de capacitación (organismos técnicos de ejecución, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) que ejecutan los programas de capacitación. Finalmente, participan las empresas que determinan la demanda de capacitación.

Los resultados de este instrumento no han sido muy alentadores para las PYME. En efecto "entre 1990 y 1994 sólo el 18.84% de estas empresas utilizaron la franquicia tributaria ocupando sólo 7.56% de los montos disponibles" (Salazar, 1997). El problema principal es que el monto total de los salarios pagados por el pequeño empresario (y a menudo también por el mediano) es bastante reducido y hace que la franquicia no alcance valores que justifiquen la contratación de servicios de capacitación. Por esta razón, a partir de 1997 el límite hasta el cual es posible utilizar la franquicia ha sido elevado de tres a trece UTM, siempre y cuando ese valor sea superior al 1% del total de las remuneraciones anuales imponibles. Sin embargo, es improbable que este cambio conduzca a resultados significativamente diferentes.

Por la misma razón, a partir de 1995 el SENCE desarrolla el programa de capacitación para la microempresa y pequeña empresa que se articula en dos líneas, ambas orientadas a mejorar la gestión. La primera está dirigida a propietarios, gerentes o quienes ejerzan funciones administrativas en empresas con ventas anuales inferiores a las 25 000 UF (alrededor de 750 000 dólares). La segunda está dirigida a pequeños productores agrícolas.

Otra medida para mejorar el acceso de las unidades de menor tamaño a la capacitación laboral fue la creación del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP) en 1998, que entre sus líneas de acción incluye subsidios a los que pueden acceder empresas cuyas ventas anuales no superen las 13 000 UTM (alrededor de 663 000 dólares). Esos subsidios tienen un tope máximo de 26 UTM (alrededor de 1 300 dólares) por empresa al año.

## 5. Fomento a la exportación

La mayoría de los instrumentos disponibles en Chile para fomentar las exportaciones han sido diseñados sin

tener en cuenta, por lo menos explícitamente, el tamaño diferente de las empresas que pueden dirigir sus ventas hacia los mercados externos. Sin embargo, algunos programas han revelado ser de cierta importancia para las PYME.

El Sistema Simplificado de Reintegro a las Exportaciones Menores, conocido como Reintegro Simplificado, permite que las empresas exportadoras de productos no tradicionales reciban la devolución de un pequeño porcentaje del valor fob de sus exportaciones (entre 3.5% y 10%). En el país existe un mecanismo general de reintegro que permite que las empresas recuperen los aranceles pagados al importar insumos que han sido utilizados para producir los bienes exportados. Sin embargo, este instrumento requiere de un trámite complejo, por lo que recurren a él principalmente empresas grandes que cuentan con el personal y la información necesarios para realizarlo. Con miras a facilitar dicho trámite para las PYME y para empresas que exportan ocasionalmente se introdujo el Reintegro Simplificado, que ha sido muy eficaz para atraer a diversas PYME a la actividad exportadora (Macario, 1998). El porcentaje del reembolso es variable y está relacionado con el monto de las exportaciones totales del producto: cuanto mayor sea ese monto, menor será el porcentaje aplicable, hasta llegar a un tope más allá del cual el subsidio desaparece.

El Reintegro Simplificado, sin embargo, está destinado a desaparecer a corto plazo, pese a su éxito, debido a que es posible que una empresa exportadora reciba el reembolso sin haber utilizado insumos importados, lo cual convierte el instrumento en un subsidio. Esta situación está en conflicto con los acuerdos de la Ronda Uruguay que fijan el año 2002 como fecha tope para eliminar los subsidios a la exportación (Macario, 1998).

Un segundo instrumento, dirigido más explícitamente a las PYME, es el Programa de Apoyo a la Gestión de Empresas Exportadoras (PREMEX) cuyo objetivo es promover la capacidad exportadora de las empresas manufactureras y de programas de computación. El PREMEX cofinancia la contratación de consultores de alto nivel para el diagnóstico, diseño e introducción de mejoras en la gestión de las empresas que permitan elevar la eficiencia en los procesos productivos y procesos de planificación de la producción, incrementar la calidad de los productos, optimizar los sistemas de información de apoyo a la producción e impulsar la automatización de los procesos.

A través del mismo programa, en la fase de diagnóstico, la CORFO financia hasta el 60% del valor de las consultorías, con un tope de 80 UTM (alrededor de



4 000 dólares) para el subsidio. En la etapa de ejecución, se llega a un aporte de hasta 870 UTM (alrededor de 44 000 dólares) que cubre hasta el 50% del valor de la consultoría de proceso. Pueden acceder al PREMEX las empresas exportadoras con exportaciones de hasta 200 000 dólares y ventas netas totales de hasta 10 millones de dólares en el año anterior. El énfasis en el apoyo precompetitivo, la ausencia de metas de exportación y el pequeño monto del subsidio permiten suponer que pueda ser considerado como un subsidio no recurrible y por lo tanto compatible con las normas de la OMC (Macario, 1998).

En relación al apoyo a las actividades de exportación, dos instituciones han destacado por la importancia de sus actividades: PROCHILE y ASEXMA. La Dirección de Promoción de Exportaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (PROCHILE) fue creada en 1975 con los objetivos de promover las exportaciones, en particular las no tradicionales, diversificarlas y abrir nuevos mercados. Esta institución cuenta con un presupuesto anual de 22 millones de dólares (de los cuales 10 millones están destinados a la promoción agrícola) y cofinancia estudios de mercado, publicación de catálogos y participación en ferias y misiones comerciales. Además apoya grupos de empresas para que abran oficinas en el extranjero. El papel de PROCHILE parece haber sido más relevante en la incorporación de empresas medianas (más que pequeñas) a la actividad exportadora.

La Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA) es una entidad gremial que ofrece a sus afiliados servicios de información sobre aranceles, trámites para exportar e incentivos utilizables; apoya también la realización de análisis de mercado y la participación en ferias y misiones comerciales. Además, lleva adelante el Proyecto de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME), con la cooperación técnica de Alemania, que está dirigido a mejorar la capacidad exportadora de unas 40 PYME.

## 6. Asociatividad

A partir de 1991, el gobierno ha buscado fomentar la asociatividad entre empresarios de rubros similares o complementarios ubicados en una misma localidad mediante proyectos de fomento (PROFO). La hipótesis central sobre la cual descansa ese instrumento es que el principal problema de la PYME no es tanto su tamaño sino su aislamiento y que, por lo tanto, conviene canalizar los recursos a grupos de empresas, más que a empresas individuales.

Formalmente, un PROFO es una entidad asociativa con personalidad jurídica que reúne a pequeños y medianos empresarios por un máximo de tres a cuatro años. Puede estar conformado por al menos cinco empresas y hasta un 30% de sus integrantes pueden ser empresas con ventas superiores o inferiores a las que caracterizan a las PYME. Su administración está a cargo de un gerente nombrado por sus propios miembros y cuyo costo de funcionamiento es sufragado en forma compartida por recursos públicos y privados. La CORFO puede financiar hasta el 70% de los costos totales del programa de trabajo el primer año. Los empresarios, en cambio, deben financiar por lo menos el 30% de los costos el primer año, 40% el segundo año y 50% el tercero. En general, la CORFO cofinancia actividades por un máximo de tres años. Sin embargo, es posible conseguir una prórroga para el cuarto año en caso de comprobarse resultados positivos y si el grupo de empresas decide extender su proyecto asociativo hacia consorcios o inversiones comunes.

El monto del subsidio puede llegar a alrededor de 100 000 dólares anuales por grupo con un límite de 12 000 dólares por empresa participante. Las actividades y tipos de gastos que pueden financiar estos fondos son: las remuneraciones del gerente del PROFO y otro personal de apoyo, seminarios de transferencia tecnológica, exposiciones, muestras y consultorías, viajes, capacitación y adquisición de libros y revistas especializadas. La CORFO es el organismo responsable de regular el marco general en que se desenvuelven esos programas y de aprobar y asignar los recursos financieros. Entre los operadores intermedios encargados de poner en marcha —y en algunas ocasiones administrar— los PROFO hay organismos públicos como el SERCOTEC y asociaciones gremiales privadas como el Instituto Textil y la ASEXMA. La CORFO actúa como agencia de tercer piso, por lo cual no tiene funciones de ejecución directa. Su papel es, entre otros, el de definir las características del programa, aprobar la constitución de un PROFO cuando un grupo de empresarios así lo solicita al organismo operador, poner a disposición del grupo un porcentaje de los recursos globales requeridos por el proyecto y regular las condiciones en que operan.

La gestión se ha descentralizado con el tiempo. El SERCOTEC fue la institución que promovió y administró los primeros PROFO. En 1994, se determinó que la ejecución del programa podía estar en manos de operadores privados debidamente autorizados por la CORFO. Esta disposición apuntó a flexibilizar la gestión y bajar los costos administrativos. Una innovación interesante fue incluir a asociaciones gremiales de empresarios como posibles agentes operadores.

Los primeros PROFO se iniciaron en 1992 y, desde esa fecha, su número se ha elevado año a año. La importancia que han adquirido en la política gubernamental de fomento de las PYME se refleja en el aumento de los fondos que se les destinan y en la cantidad de empresas involucradas.

En 1996, la CORFO encargó a la Universidad de Chile una evaluación de este instrumento de fomento. Sobre la base del análisis de 257 empresas, correspondientes a 29 PROFO, la evaluación identificó un conjunto de elementos positivos asociados a la utilización de este instrumento (Universidad de Chile, 1997a). En particular, los resultados permiten considerar que los principales logros se han concentrado principalmente en tres campos:

- Organización y gestión de la empresa mediante la incorporación de elementos de planificación, mejor especificación de roles y funciones, focalización de la producción para el logro de economías de escala e incorporación de modernas estrategias de comercialización.
- Acumulación de capital humano mediante un mayor acceso a la capacitación en gestión gerencial, así como del personal de producción a la capacitación profesional.
- Acceso a institutos tecnológicos, asesores, consultores e inclusive a fondos de fomento como el FONTEC y los FAT.

Los empresarios encuestados estimaron que los PROFO habían tenido un efecto particularmente positivo en el conocimiento de mercados y tecnologías y las posibilidades de realizar nuevos negocios (cuadro 9).

La evaluación de los PROFO demuestra que éstos pueden ser útiles a las empresas participantes. Como resultado de la asistencia recibida, algunas de ellas han llevado a cabo modificaciones de cierta importancia en

CUADRO 9

**Chile: Percepción de los empresarios sobre los beneficios de los proyectos de fomento (PROFO)**

(Porcentaje de empresarios encuestados)<sup>a</sup>

Mejor conocimiento de mercados	48
Nuevas oportunidades de negocios	42
Conocimiento de tecnologías	39
Mejora en posición competitiva	37
Aumento de rentabilidad por mayor volumen de ventas	27
Aumento de rentabilidad por reducciones de costos	19
Mejora en la capacidad de financiamiento	18
Aumento de rentabilidad por mayor precio del bien	17

Fuente: Universidad de Chile (1997a).

<sup>a</sup> Cada empresario podía identificar más de un factor.

algunas prácticas productivas y empresariales, lo que se ha traducido en mejoras en la productividad y los salarios pagados (Universidad de Chile, 1997a).

La evaluación también puso en evidencia que el tipo de agente intermediario es otro elemento que hace una diferencia. Se observó que, en general, la figura de agente privado estructurado sobre la base de gremios empresariales muestra mejores resultados económicos y mayor potencialidad de lograr un espacio para la cooperación técnica y de negocios entre las empresas participantes.

En cuanto a la conformación del grupo, se mencionó la necesidad de contar con cierta heterogeneidad entre las empresas (la presencia de una o dos más grandes, y sobre todo exportadoras, puede tener un efecto de demostración para el resto) y con empresas cuyos mercados individuales no se traslapen significativamente.

Sin embargo, la misma evaluación dejó en claro que el programa fue insuficiente para corregir importantes fallas de mercado, como la falta de acceso de las PYME al financiamiento para inversión e innovación en igualdad de condiciones con las grandes empresas, y a recursos humanos calificados. Todas las firmas encuestadas señalaron que estos elementos se hallaban entre sus principales obstáculos (cuadro 10).

De la misma manera, la evaluación realizada (Universidad de Chile, 1997a) señala que “el alcance de los resultados del programa es menor cuando se trata

CUADRO 10

**Chile: Principales obstáculos señalados por las empresas**

(Porcentaje de empresas encuestadas)<sup>a</sup>

Falta de financiamiento	42
Falta de personal calificado en producción	31
Concentración de clientes	31
Política económica	27
Máquinas y equipos anticuados	25
Falta de personal administrativo calificado	22
Falta de capacidad instalada	21
Problemas de cobranza	21
Problemas de inventarios	19
Falta de información sobre tecnologías	19
Resistencia al cambio del personal	18
Retrasos en respuesta al cliente	15
Producción concentrada en pocos productos	15
Falta de cumplimiento de proveedores	10
Incapacidad para cumplir con normas técnicas	9
Calidad deficiente	7
Rotación de personal	7
Productos obsoletos	1

Fuente: Universidad de Chile (1997a).

<sup>a</sup> Cada empresa podía identificar más de un factor.

de encontrar evidencia de mejoras significativas y diferenciales para el desarrollo y mejora procesos productivos y/o productos (salvo cambios en el *lay-out* o

en la informatización)". Es decir, que el impacto del programa sobre los procesos de innovación parece haber sido bastante limitado.

## IV

### Reflexiones sobre el enfoque de política

A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, Chile aplica desde hace casi una década una política explícita de apoyo y fomento para las PYME. Esta política ha sido diseñada e implementada en el nuevo marco de desregulación y de abandono de las políticas de oferta estatal directa que caracterizó al país, en etapas con rasgos diferentes, desde mediados de los años setenta. Las características generales de los instrumentos utilizados han obedecido a una lógica de corrección de las fallas de mercado, horizontalidad de las intervenciones y subsidio a la demanda.

Mediante instrumentos con esas características se buscaba: i) garantizar criterios de acción homogéneos en todo el país, ii) limitar la discrecionalidad de los funcionarios públicos, tanto a nivel central como regional, iii) asegurar la transparencia en el uso de los recursos públicos, iv) orientar los recursos disponibles hacia los ámbitos de acción considerados más importantes, v) reducir los requerimientos profesionales de la institución gestora de los instrumentos, vi) determinar el nivel de desarrollo, el grado de interés y la capacidad de respuesta de mercados sobre los cuales no se tiene conocimiento directo y específico y vii) conseguir cofinanciamiento privado para las acciones de fomento (Dini y Katz, 1997).

Hasta 1994, es decir, en los primeros años de aplicación del programa de apoyo a las PYME, la CORFO mantuvo la operación directa de los instrumentos. A partir de ese año se redefinió la estrategia de acción y la CORFO concentró sus actividades de fomento de las PYME en el nivel estratégico ("tercer piso") y favoreció la creación de una red de agentes articuladores (públicos y privados) "cuya función básica es precisamente diseñar programas de fomento para el desarrollo de las empresas, articulando los clientes (las empresas) con los proveedores de servicios de apoyo (consultores), a través de los instrumentos disponibles" (Dini y Katz, 1997). Uno de los elementos que determinó ese cambio fue la imposibilidad de ampliar la cobertura de los instrumentos utilizados sin elevar fuerte-

mente los costos de administración de las políticas. Por el contrario, el proceso de reorganización de la estructura pública de fomento llevó a una reducción de funcionarios en la CORFO (de 601 en 1994 a 464 en 1995) y en el SERCOTEC (de 315 en 1993 a 198 en 1995).

Además, varias funciones administrativas de la CORFO y el SERCOTEC fueron descentralizadas, y se ampliaron las atribuciones de los directores regionales. La modificación del esquema de funcionamiento, con la introducción de una red de agentes privados en el "segundo piso", ha sido muy importante para incrementar la cobertura de los instrumentos, dadas las mencionadas restricciones a la ampliación de la "oferta" directa pública, y probablemente ha contribuido a aumentar la aceptación de la política de apoyo a las PYME entre los empresarios.

En términos de cobertura anual, se pasó de alrededor de 2 000 empresas atendidas en 1993 a más de 4 000 en 1996 y de 8 000 en 1998. Los recursos asignados a las actividades de apoyo a las PYME se elevaron apreciablemente entre 1994 y 1999 (cuadro 11). Aumentaron fuertemente los recursos asignados al fomento de las PYME, tanto en los dos subtotales como en el total. En este último, el gasto subió de 36 millones de dólares (efectivamente gastados) en 1994 a más de 95 millones (presupuestados) para 1999. En términos reales, el aumento en el total entre 1994 y 1999 fue de 140%. Más aun, los fondos destinados a las políticas de apoyo a las PYME acrecentaron su peso relativo en el total de los recursos asignados en general a las políticas de fomento productivo. Mientras los primeros representaron el 8.1% del total en 1994, en el presupuesto para 1999 llegaron al 15.8%.

En definitiva, los gobiernos posteriores a 1990 han mostrado un interés real por los problemas de las PYME, que se ha reflejado en un incremento de los recursos asignados tanto en términos absolutos reales como en relación al total destinado a las políticas de fomento productivo. Al mismo tiempo, la reflexión interna en la propia CORFO ha llevado a un cambio de enfoque que

CUADRO 11

**Chile: Evolución del gasto en el fomento de la pequeña y mediana empresa**  
(Millones de dólares corrientes)

	Gastado			Presupuestado		
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Fondos de Asistencia Técnica (FAT)	0.33	1.43	4.58	6.97	8.42	0.00
Proyectos de Fomento (PROFO)	1.00	3.54	8.48	4.96	6.69	15.26
FAT y PROFO agrícolas	0.00	0.00	0.00	0.00	8.65	12.19
Cupones de Bonificación de Primas de Seguro de Crédito (CUBOS)	0.41	0.30	0.27	0.46	0.96	0.83
Bonificación a la inversión agrícola	0.00	0.00	0.10	0.54	0.80	0.00
Subsidio a la Asistencia Financiera (SUAF)	1.95	0.39	0.06	0.00	0.00	0.00
Subtotal I (fomento a PYME por CORFO)	3.70	5.67	13.49	12.93	25.52	28.29
Empresa Nacional de Minería (ENAMI)	7.97	6.48	12.61	11.31	12.35	10.84
Corporación de Fomento de la Producción-Servicio de Cooperación Técnica (CORFO-SERCOTEC)	1.27	2.54	4.94	8.80	8.64	8.14
Fondo Nacional de Desarrollo Productivo y Tecnológico (FONTEC)	8.01	11.92	11.80	12.78	12.03	11.76
CORFO-PREMEX <sup>a</sup>	0.00	0.00	0.00	0.11	1.08	1.02
Subtotal II	20.95	26.60	42.84	45.93	59.63	60.05
Capacitación, excepto franquicia tributaria	15.15	12.40	3.95	21.26	28.81	35.45
<i>Total</i>	<i>36.10</i>	<i>39.00</i>	<i>46.78</i>	<i>67.20</i>	<i>88.44</i>	<i>95.50</i>
Participación en el gasto total en fomento productivo (porcentajes)	8.1	7.5	7.9	10.3	13.4	15.8

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía.

<sup>a</sup> Programa de Apoyo a la Gestión de Empresas Exportadoras.

ha permitido una mayor participación del sector privado en la gestión y aplicación de los instrumentos. El cambio de enfoque y la mayor disponibilidad de fondos ha conducido a un incremento notable de las empresas asistidas, que pasaron en cinco años de poco más de 2 000 a más de 8 000.

La preocupación por las políticas de apoyo a las PYME ha llevado a la CORFO a contratar con organizaciones externas la realización de evaluaciones del impacto de algunos instrumentos puestos en marcha, lo que es casi único en América Latina. Sin embargo, pese a todos estos elementos positivos, los problemas que enfrentan las PYME están muy lejos de haber sido resueltos. En primer lugar, las políticas de apoyo llegan a poco menos del 10% de las PYME del país; esta cobertura es difícil de ampliar sustancialmente sin duplicar o triplicar los fondos disponibles, lo que plantea problemas relevantes dadas las restricciones presupuestarias que enfrentan las autoridades públicas.

En segundo lugar, el problema no es sólo ampliar la cobertura mediante un mayor uso de los instrumentos de fomento existentes. En efecto, las entrevistas a empresarios y representantes de asociaciones gremiales durante las evaluaciones de los PROFO y de los FAT realizadas por la Universidad de Chile (1997a y 1997b)

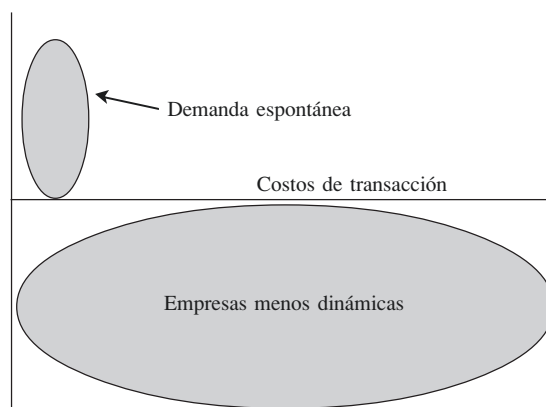
y los datos presentados en esta sección muestran que muchos de los problemas que tienen que enfrentar los empresarios están relacionados con serias dificultades para conseguir créditos. Los instrumentos de fomento apuntan a resolver problemas de la gestión empresarial, pero para que puedan promover inversiones o saltos tecnológicos deben ir acompañados por otros instrumentos de tipo financiero que permitan movilizar cantidades de recursos muy superiores a los que están disponibles hoy para las PYME.

Un tercer problema es la naturaleza misma de las políticas implementadas y los instrumentos utilizados. Si bien las políticas guiadas por la demanda han permitido desarrollar acciones mucho más ajustadas a las necesidades de las empresas e involucrar más al sector privado, no han logrado mejorar de manera importante la articulación de las empresas con otros actores institucionales, en particular locales, tales como municipios u otras entidades que, en experiencias internacionales exitosas, han desempeñado un papel clave en el desarrollo de conglomeraciones (*clusters*) y redes sumamente competitivas. En este sentido, sería conveniente una actitud más activa de las autoridades públicas dirigida a promover, mediante incentivos, la articulación de grupos de empresas con instituciones locales.

Finalmente, un cuarto problema muy importante se deriva de la lógica misma de horizontalidad y subsidio a la demanda que caracteriza a gran parte de la política de fomento. En el marco de una política guiada estrictamente por la demanda “el Estado debe limitarse a responder a las peticiones del sector privado y atender en forma exclusiva a las empresas que conocen sus límites y son capaces de formular propuestas según las formas y tiempos que exigen las distintas agencias de fomento” (Dini y Katz, 1997). Sin embargo, existen costos de acceso al sistema de fomento productivo (los costos de transacción que figuran en el gráfico 1). Hay un grupo de empresas, numéricamente bastante limitado, que está en condiciones de enfrentar estos costos y formular sus propuestas, en tanto que otro grupo, que incluye la gran mayoría de las PYME, no está en condiciones de hacerlo y su demanda de servicios debe ser inducida. En esta situación, ampliar la cobertura de las políticas de apoyo y mejorar la eficacia de los instrumentos utilizados implica no sólo ampliar el monto de recursos disponibles, sino también

GRAFICO 1

### Acceso de las empresas al sistema de fomento productivo



Fuente: Dini y Katz (1997).

que los organismos públicos adopten un papel más activo en la tarea de estimular a este segundo conjunto de empresas.

## V

### Conclusiones

Las PYME son un componente importante de la economía chilena, particularmente en términos de ocupación: generan cerca de 50% del empleo, porcentaje que aumentó significativamente en los años noventa. Sin embargo, la situación es diferente cuando se consideran sus ventas. Si bien éstas crecieron en dicho decenio y llegaron a representar 23.7% de las ventas totales en 1997, lo hicieron en un porcentaje bastante inferior al indicado respecto al empleo y, lo que es peor, la cifra se ha ido reduciendo en los últimos años. Esto se refleja en la marcada y creciente diferencia que exhiben las ventas por persona ocupada entre las PYME y las grandes empresas.

Las PYME industriales (que representan alrededor del 13% del número total de PYME) enfrentan una situación similar.<sup>7</sup> En cuanto al fomento a las PYME, desde 1991 existe una política explícita de apoyo, cuyo enfo-

que general se caracteriza por la horizontalidad —no hay una política específica para las empresas industriales— y por intentos de corregir las fallas de mercado. Entre la amplia gama de instrumentos utilizados, las acciones dirigidas a fomentar la asociatividad (los PROFO) han tenido bastante éxito, como han mostrado evaluaciones efectuadas por instituciones externas.

Los resultados han sido menos alentadores en el área de la capacitación, por lo menos en lo referente al principal instrumento usado: la franquicia tributaria. La escasez de mano de obra calificada en las áreas de gestión y producción continúa siendo un problema difícil de resolver, lo que es confirmado por la percepción de los empresarios y estudios independientes sobre el tema (Salazar, 1997).

El difícil acceso al crédito sigue siendo un problema no resuelto para las PYME. En general, es positiva la evaluación de las políticas aplicadas, en particular de los instrumentos de fomento productivo y de la operación de la CORFO sobre esta materia. Sin embargo, su impacto sobre el conjunto de las PYME parece haber sido bastante escaso. En parte, esto está

<sup>7</sup> Respecto a las PYME industriales y el análisis de su participación en el sector manufacturero, la ocupación industrial, la productividad y las exportaciones, véase Alarcón y Stumpo, 2000.



relacionado con la cobertura de las acciones de política, que si bien ha crecido en los últimos ocho años alcanza apenas al 10% de las PYME y está fuertemente limitado por la escasez de recursos humanos y financieros que las autoridades públicas pueden destinarles. Además, las PYME enfrentan un conjunto de problemas que incluyen la insuficiencia del sistema de formación de personal especializado para ellas, la escasez de crédito y la dificultad de profundizar las experiencias de asociatividad para transformarse en verdaderas redes y conglomeraciones competitivas a nivel internacional.

Si consideramos las ventas medias por trabajador ocupado (cuadro 12) observamos que en 1996 el valor correspondiente a las PYME (alrededor de 13 000 dólares) era equivalente a apenas el 7% del valor de las grandes empresas (alrededor de 183 000 dólares). De la misma manera, cabe subrayar la diferencia bastante acentuada entre las empresas pequeñas (alrededor de 9 250 dólares) y las medianas (alrededor de 23 200 dólares).

Además, la disparidad entre las ventas de las PYME y las de las grandes empresas se incrementó no sólo entre 1990 y 1992 (cuando las políticas analizadas en este artículo aún eran muy incipientes) sino que también entre 1994 y 1996, cuando la gran mayoría de los instrumentos estudiados ya estaban en plena aplicación.

CUADRO 12

**Chile: Ventas de las empresas por trabajador<sup>a</sup>**  
(Gran empresa=100)

	Serie 1		Serie 2	
	1990	1992	1994	1996
Microempresa	2.4	2.1	2.4	1.6
Pequeña	9.5	7.7	8.2	5.0
Mediana	9.3	7.9	19.0	12.7
PYME	9.4	7.8	11.2	7.0
Grande	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Total</i>	<i>19.4</i>	<i>17.7</i>	<i>20.0</i>	<i>14.2</i>

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la CORFO y de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

<sup>a</sup> Los datos de la serie 1 no son comparables con los de la serie 2.

La marcada brecha de productividad que separa a las PYME de las grandes empresas y la escasa competitividad internacional de las primeras están fuertemente vinculadas con los factores examinados en este artículo. Ellos plantean a la pequeña y mediana empresa un conjunto de desafíos complejos para que en el futuro pueda alcanzar un nivel de competitividad que le permita desvincularse, por lo menos en parte, de las fluctuaciones del mercado interno.

### Bibliografía

- Alarcón, C. y G. Stumpo (2000): *Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile*, serie Desarrollo productivo, N° 78, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cabrera, S. (1994): *PYME. Un desafío a la modernización productiva*, Santiago de Chile, Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)/Fundación Friedrich Ebert.
- Castillo, M. (2000): Análisis del mercado de empresas consultoras en Chile y su relación con los programas gubernamentales, Santiago de Chile, CEPAL.
- CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) (1998): *Memooria anual CORFO 1998*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Las PYME en Chile*, Santiago de Chile.
- CORFO/FONTEC (Corporación de Fomento de la Producción/ Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo) (1999): *Compendio 1998*, Santiago de Chile.
- Díaz, A. (1995): *Dinámicas del cambio tecnológico en la industria chilena*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Dini, M. y J. Katz (1997): Nuevas formas de encarar las políticas tecnológicas. El caso de Chile, *Comercio exterior*, vol. 47, N° 8, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).
- Foxley, J. (1998): *Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: la experiencia chilena con sistemas de 'segundo piso' 1990-1998*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 74, Santiago de Chile, CEPAL.
- Katz, J. (1999): El balance de la década, Santiago de Chile, CEPAL.
- Labarca, G. (1997): Las políticas de desarrollo productivo en Chile, en W. Peres (coord.), *Políticas de competitividad industrial*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Macario, C. (1998): Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones, a las políticas de desarrollo de la competitividad, *Integración y comercio*, año 2, N° 4-5, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Maggi, C. (1999): Presente y futuro de las relaciones entre el sector público y el sector privado en Chile. El caso de las políticas de fomento a la PYME, Santiago de Chile.
- Peres, W. y G. Stumpo (2000): Small and medium-sized industrial enterprises in Latin America and the Caribbean under the new economic model, *World Development*, vol. 28, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd., septiembre.
- Ramos, J. (1989): *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Salazar, G. (1997): *Capacitación, competitividad e innovación tecnológica en Chile, 1976-1997. Lógicas sectoriales y perspectiva histórica*, Santiago de Chile, CEPAL.
- SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) (1998): *Memoria 1994-1996. Proyecciones 1997-2000*, Santiago de Chile.



- Stumpo, G. (2000): I sogni del giaguaro: riforme economiche, ristrutturazione produttiva e strategie imprenditoriali in Cile, en A. Goldstein (ed.), *América Latina 2000: dalla stabilizzazione alla crescita?*, Milán, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI).
- Universidad de Chile (1997a): *Impacto del instrumento PROFO en la pequeña y mediana empresa. Informe Final*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- \_\_\_\_\_ (1997b): *Evaluación de los Fondos de Asistencia Técnica*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía.

<http://www.eclac.cl>

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe**

Naciones Unidas  
CEPAL

English Lo Nuevo Mapa del Sitio Preguntas Frecuentes Buscar

Viernes 13 de Julio, 2001

**Titulares**

- Documentos del Secretario Ejecutivo de la CEPAL: **Agenda de reformas al sistema financiero internacional debe ser ampliada**
- Nuevas estimaciones de la CEPAL: **Perspectivas latinoamericanas 2001**
- Santiago, Chile, 9 al 11 de mayo de 2001: **Primera Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL**
- Informe anual de la CEPAL presentado en Santiago de Chile: **La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 2000**
- Unico discurso oficial durante su gira por América Latina: **Conferencia del Presidente de la República Popular China en la CEPAL**
- Publicación del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo: **Retomar la Agenda del Desarrollo**

**Documentos destacados**

- La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000.
- Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 1999-2000.
- Una Década de Luces y Sombras.
- Balance preliminar de las economías de

**Noticias**

- Un pacto para salir la deuda social
- Curso Seminario Internacional de Coordinación de Políticas Macroeconómicas e Integración Regional

**Catálogo de publicaciones**

- 20n0
- Publicaciones en internet 20n0
- Series CEPAL de la
- Revista CEPAL de la
- 73
- Abril de 2001
- Júlio 2001
- Notas de la CEPAL

**Revista de la CEPAL N° 73 - Director: Oscar Altimir**

Portada Lo Nuevo Mapa del Sitio Preguntas Frecuentes Buscar

Ampliar

Revista de la CEPAL N° 73 - Director: Oscar Altimir

- Sigla: LC/G.2130-P/E
- Fecha: Abril de 2001

¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina? Dani Rodrik (133 Kb.)

Fortalecimiento de la cooperación financiera regional, Manuel Aqosin (86 Kb.)

La agenda social latinoamericana del año 2000, Rolando Franco y Pedro Sáinz (57 Kb.)

Educación y desarrollo en Brasil, 1995-2000, Paulo Renato Souza (64 Kb.)

La reforma educacional chilena, José Pablo Arellano Marín (50 Kb.)

Protección social para los pobres en América Latina, Norman Hicks y Quentin Wodon (93 Kb.)

Viejas y nuevas formas de la ciudadanía, Martín Hopenhayn (49 Kb.)

Política industrial, ventajas comparativas y crecimiento, Jaime Ros (86 Kb.)

Brasil en los años noventa: una economía en transición, Renato Baumann (143 Kb.)

**Solicitar a**  
Unidad de Distribución de la CEPAL, Casilla 179-D, Vitacura, Santiago, Chile.  
E-Mail: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl)

Al ordenar el documento favor indica la signatura LC/G.2130-P, abril de 2001.

**Bajar Documento**  
Documento completo en formato pdf (813 Kb.)

**Información Relacionada**

## Publicaciones recientes de la CEPAL

### Publicaciones periódicas

**La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000**, LC/G.2125-P, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.12, Santiago de Chile, abril de 2001, 256 páginas.

Este informe entrega un amplio y detallado panorama de la situación de la inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe. Asimismo, presenta un completo análisis de la situación de un país receptor (Chile), de un país inversionista en el ámbito internacional pero con escasos intereses en la región (Japón) y de la industria de las telecomunicaciones, uno de los sectores que mejor refleja los cambios en el proceso de globalización y en el cual la IED cobra mayor importancia.

En 2000, por primera vez en casi dos decenios, las entradas de IED en América Latina y el Caribe registraron una caída de 20% con respecto al año anterior, al ser de 74 191 millones de dólares. No obstante, este cambio de tendencia debe analizarse con cuidado, ya que los altos ingresos de 1999 fueron el resultado de algunas adquisiciones de grandes empresas latinoamericanas por compañías extranjeras, que difícilmente se repetirán. Cerca del 60% del total de la afluencia de capital extranjero se concentró en sólo dos países: Brasil y México. El primero de ellos lideró por quinto año consecutivo las preferencias de los inversionistas extranjeros, siendo responsable del 40% de las entradas totales de IED en la región. Asimismo, y siguiendo la tendencia de los años anteriores, los flujos de IED estuvieron sumamente marcados por la adquisición de activos existentes, sobre todo en los sectores de servicios como las telecomunicaciones, la energía y las finanzas.

**Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 2000**, LC/G.2118-P, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.01.II.G.1 (versión en español e inglés), Santiago de Chile, abril de 2001, 772 páginas.

Este anuario (que incluye las versiones en español y en inglés) contiene una selección, actualizada a comienzos de diciembre de 2000, de las principales series estadísticas disponibles sobre la evolución económica y social de los países de la región.

La primera parte comprende indicadores socioeconómicos derivados (tasas de crecimiento, proporciones o coeficientes), que representan una visión resumida de cada área de interés y que constituyen antecedentes para que la información pueda ser utilizada en análisis especializados. En este conjunto de indicadores se han incluido los que se emplean en las evaluaciones regionales periódicas del proceso de desarrollo de América Latina y el Caribe que realiza la Secretaría de la CEPAL.

En la segunda parte figuran las series históricas en números absolutos, lo que permite su utilización para una variedad de propósitos. Aunque en la actualidad 33 países latinoamericanos y el Caribe son miembros de la Comisión, los cuadros en que se presen-

tan totales regionales corresponden generalmente a la suma de datos referentes a 25 países. Cabe señalar que las estadísticas de los países del Caribe son menos completas, razón por la cual la cobertura regional varía según el área temática que se aborda.

En el Anuario se incluyen también estimaciones preliminares del año de edición (en este caso 2000). Se trata de un esfuerzo que se realiza en el último bimestre de cada año para informar a la comunidad internacional sobre la evolución macroeconómica de los países de la región en el período que se examina.

Este documento puede consultarse también en la página web de la CEPAL: <http://www.eclac.cl>.

**Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 1999-2000**, LC/G.2085-P, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.17, Santiago de Chile, marzo de 2001, 345 páginas.

Este número se divide en cuatro partes. En la primera se describen las principales tendencias de la economía global entre el inicio de 1999 y mediados de 2000, destacando las incertidumbres suscitadas por la integración entre las economías nacionales, los componentes estructurales del crecimiento reciente en los países industrializados, y los retos y oportunidades que éstos plantean al proceso de desarrollo de la región. También se examina la transformación estructural del comercio internacional, sus principales corrientes dinámicas, y los cambios que resultan del protagonismo permanente de las empresas transnacionales, y de la estrecha asociación que se da entre comercio e inversión extranjera directa.

La segunda parte está dedicada a la política comercial de la región y a los problemas de acceso a los principales mercados importadores. En ella se considera la evolución del comercio en el bienio 1998-1999 y se evalúa el desempeño comercial de los países de la región en los años noventa. Asimismo, se estudian algunos de los obstáculos que enfrentan las exportaciones regionales en los mercados de los Estados Unidos.

La tercera parte analiza el proceso de integración regional en América Latina y el Caribe en los últimos años, y revisa los conceptos y la práctica conocida como regionalismo abierto, a la luz de las experiencias de Asia y el Pacífico y de América Latina.

La cuarta parte trata los desequilibrios presentes en los derechos y obligaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los problemas de acceso a los mercados de los países industrializados y los compromisos contraídos por los países de América Latina y el Caribe en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC.

### Otras publicaciones

**La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina**, LC/G.2110-P, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.67, Santiago de Chile, mayo de 2001, 265 páginas.

Este libro aborda un gran desafío que enfrenta América Latina y el Caribe: desarrollarse con un grado adecuado de sustentabilidad ambiental. Para abarcar la complejidad del problema se requiere una concepción integral del desarrollo, con el medio ambiente como elemento intrínseco. En él se analiza la necesidad de definir la concepción ética del medio ambiente a través del cambio cultural, y se

introduce el concepto de sustentabilidad ambiental, que supone hacer explícitos los déficit del pensamiento económico en relación con el medio ambiente.

Se presenta una reseña histórico-ecológica de la región, donde la disponibilidad de recursos naturales y bienes ambientales genera ingresos y divisas derivados en forma muy significativa de la explotación de sus recursos naturales, lo que plantea la necesidad de impulsar un sistema de contabilidad del patrimonio natural.

Se abordan temas como el desarrollo agrícola y rural, profundizando en la dinámica del estilo de desarrollo predominante motivada por la llamada "modernización del campo", para luego resaltar los principales factores críticos en la sustentabilidad ambiental. Se establece una nueva categorización que se ha difundido ampliamente en la región. Se analizan los procesos relevantes de deterioro ambiental y las estrategias y políticas para revertirlos. Se examinan la biodiversidad y su valoración, así como los análisis y propuestas frente a la desertificación, y se plantea un marco para el diseño de políticas encaminadas a frenar la deforestación.

Finalmente, y desde una visión global de la región, se exponen las principales tendencias y desafíos para mejorar la situación ambiental y permitir un desarrollo ambientalmente sustentable, así como la necesidad de explorar las consecuencias de las políticas ambientales implícitas en las políticas de crecimiento; asimismo, se destacan como trampas antiambientales las actitudes y posiciones de involución ambiental.

**Protagonismo juvenil en proyectos locales. Lecciones del Cono Sur, LC/G.2098-P,** CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.146, Santiago de Chile, marzo 2001, 170 páginas.

En este libro se presenta una reflexión sobre la experiencia y enseñanzas recogidas en actividades de diseño y ejecución de pequeños proyectos que tienen como protagonistas a jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social y económica de áreas rurales y urbanas.

La reflexión, que se nutrió de las presentaciones y discusiones de 40 jóvenes de cuatro países (Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay) en el marco de 20 proyectos destinados a ellos, se realizó en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 8 a 11 de noviembre de 1999).

La obra aborda tres dimensiones. La primera corresponde al marco conceptual y técnico del enfoque de los proyectos y en ella se destaca la importancia de que éstos reflejen apuestas de cambios de los jóvenes, a fin de evitar la inducción y mediatización de aspiraciones por el mundo adulto. La segunda es un análisis de los desafíos y las fortalezas de los proyectos en lo que se refiere a las problemáticas juveniles y las prioridades sectoriales consideradas, sobre todo respecto de la participación social, el empleo, la educación

y la salud. La tercera es el examen de experiencias concretas que dan cuenta de los factores que facilitan y obstaculizan la implementación de proyectos.

**Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos, LC/G.2113-P,** CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.131, Santiago de Chile, diciembre 2000, 457 páginas.

Los jóvenes latinoamericanos tienen por delante un enorme desafío: ser conductores de un proceso de desarrollo económico y social que permita reducir la pobreza y los abismantes índices de desigualdad socioeconómica, que atentan contra la estabilidad y la convivencia; promover un crecimiento económico basado en fundamentos sustentables a largo plazo y competitivos en el contexto mundial, y mejorar la calidad de vida en los países de la región.

Todo esto constituye un objetivo difícil de lograr y que ha sido esquivo a las generaciones anteriores. Sin embargo, los jóvenes actuales cuentan con ventajas para hacerlo realidad. Tienen mejores niveles de educación; están familiarizados con las nuevas tecnologías de producción, comunicación, manejo y procesamiento de información; han experimentado el ritmo incesante del cambio, lo que los hará capaces de enfrentar las transformaciones futuras con mayor flexibilidad y rapidez, y se desenvolverán en un escenario demográfico más holgado, tanto por la tendencia a la estabilización de las cohortes jóvenes, como por el mayor número de opciones para orientar las conductas demográficas.

No obstante, la evidencia empírica disponible tiende a relativizar las conclusiones alentadoras que se desprenden de tales razonamientos, ya que persisten y se agudizan altos grados de exclusión social de los jóvenes, reflejados en sus tasas de desempleo; se mantienen o elevan las probabilidades de que practiquen conductas riesgosas (en particular, en los ámbitos de la sexualidad y de la reproducción), ilícitas, violentas, escapistas o anómicas, y no hay atisbos de que su participación en la toma de decisiones se vuelva más activa.

En este documento se debaten y analizan dos tendencias contrapuestas: la de las ventajas potenciales de los jóvenes y la de sus dificultades reales. Se hace especial hincapié en la importancia que revisten las decisiones de tipo sociodemográfico para las opciones de movilidad social y de acumulación de activos y capacidades de los jóvenes. Se destaca el papel de las políticas públicas dirigidas a ellos, subrayando los obstáculos que presentan su diseño y aplicación, la pertinencia de involucrar a los diversos agentes sociales, sobre todo a los mismos jóvenes, en su preparación, ejecución y evaluación y la necesidad de concertar acciones coordinadas de tipo sectorial, que permitan intervenciones conjuntas de índole más bien transversal.